NR 5 | 2020

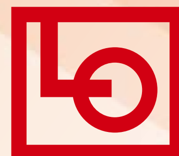
RAPPORT

SKATTEN OCH KAPITALET

UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 3 TILL ARBETARRÖRELSENS SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING

EMIL BUSTOS & ELIS ÖRJES

tankesmedjan TIDEN



ISBN 978-91-89117-07-5

Text: Emil Bustos & Elis Örjes
Omslagsfoto: Istockphoto
Grafisk form: Johan Resele

SKATTEN OCH KAPITALET

UNDERLAGSRAPPORT NUMMER 3 TILL ARBETARRÖRELSENS SKATTEPOLITISKA SKUGGUTREDNING

EMIL BUSTOS & ELIS ÖRJES



INNEHÅLL

FÖRORD

Detta är den tredje underlagsrapporten i Arbetarrörelsens skattepolitiska skuggutredning. Rapporten är skriven av nationalekonomerna Emil Bustos och Elis Örjes. Rapportförfattarna svarar själva för både analys och förslag på reformer i rapporten.

Skuggutredningen tillsattes hösten 2019 för att bidra med nya skatteförslag och lösningar som minskar klyftorna och som ger en hållbar finansiering av välfärden. En utgångspunkt är de förslag som presenterades i LOs jämlikhetsutredning. Ambitionen är att föra in kunskap och konkret policy i den nya stora skatteutredning som regeringen, Centerpartiet och Liberalerna kommit överens om i januariavtalet. LO kommer under 2020 att publicera ytterligare underlagsrapporter om bland annat kommunalskatter och marginalskatter. LO kommer slutligen att presentera en slutrapport under hösten 2020.

Syftet med denna rapport är att belysa de skatter som riktar sig till höginkomsttagare med stora egendomar, i form av förmögenheter eller fastigheter. Sverige är ett av de länder där inkomstskillnaderna har ökat snabbast inom OECD. Detta beror främst på att kapitalinkomsterna har ökat mycket snabbt. Medan 90 procent av Sveriges befolkning ökade sina inkomster med 56 procent mellan 1995 och 2017 ökade de allra rikaste sina inkomster med 277 procent under samma period – enbart kapitalinkomsterna ökade i denna grupp med över 700 procent. I rapport nummer två i denna rapportserie visar vi att det till stor del beror på de förmånliga reglerna för fåmansbolag och ägarnas möjlighet att ta ut löneinkomster som lågbeskattade vinster. Denna rapport behandlar den del av kapitalbeskattningen som riktar sig mot de allra rikaste – fastighetsskatten, arvs- och gåvoskatten samt förmögenhetsskatten. Dessa skatter har minskat betydligt och Sverige är numera ett av de länder som har lägst beskattning av egendomar i OECD.

Skuggutredningen tar inte ställning till rapportförfattarnas konkreta förslag. Men vi konstaterar att författarnas utredning visar att beskattningen av egendom behöver stärkas. Hur och på vilket sätt kommer vi redogöra för i vår slutrapport.

Torbjörn Hållö
LO-ekonom

Åsa-Pia Järliden Bergström
LO-ekonom

Daniel Färm
Tankesmedjan Tidens chef

INLEDNING

De ekonomiska klyftorna växer i Sverige. De rikaste äger alltmer av den totala förmögenheten samtidigt som kapitalets betydelse i ekonomin växer. Även om tillgångspriser ibland kan gå upp och ner kortsiktigt, nu senast på grund av coronaepidemin, är det viktigt att titta på den långsiktiga trenden: att äga blir mer och mer lönsamt jämfört med att lönearbeta. Denna trend riskerar på sikt att minska sammanhållningen samt tilliten och det ömsesidiga förtroendet mellan människor – faktorer som är avgörande för ekonomisk utveckling.

Trots denna ökade ojämlikhet beskattas kapital lägre än arbete. Sverige har låga skatter på egendomar, både om vi jämför historiskt och med andra länder. Detta är utgångspunkten för vår rapport: det borde finnas goda möjligheter att öka egendomsskatterna.

Regeringens utlovade skattereform ska ses mot denna bakgrund. En skattereform behöver innehålla skatter som både möjliggör ökad omfördelning och ökade intäkter till det allmänna. Samtidigt som skatterna måste säkra en långsiktigt god tillväxt.

Vi vill därför peka på hur viktigt det är att öka skatten på egendomar: fastigheter, arv och förmögenheter, i den kommande skattereformen. Väl avvägda skatter på dessa egendomar kan vara omfördelande samtidigt som de inte skadar den långsiktiga tillväxten. Vissa skatter kan i sig själv bidra till att förbättra ekonomins effektivitet. Alla skatter genererar intäkter som fördelas för att öka förutsättningarna för god tillväxt och på så sätt blir den totala effekten positiv. Vi tittar i rapporten närmare på tre stora skattebaser: arv, fastigheter och förmögenheter.

Skatt på arv är vanligt i OECD-länderna och är en stabil skattebas som bidrar till ökad jämlikhet. Den tidigare arvsskatten drogs med problemen att det var lätt med skatteflykt samt att snabbt stigande tillgångspriser gjorde att många fick betala relativt mycket pengar. Vi tror att bättre samarbete mellan länder

gör att vi kan minska skatteflykten. Och genom ett indexerat grundavdrag minskar risken att skatten blir för hög om tillgångspriserna sticker iväg.

I dag beskattas fastigheter på tre sätt, (1) både genom vinst vid försäljning, (2) ägarbyten hos Lantmäteriet och antingen via (3) den kommunala fastighets-avgiften eller via en statlig skatt. Den tidigare fastighetsskatten anklagades för att vara illegitim. Dock är behovet av en stabil fastighetsskatt stor. Skatten är ett fundament för att säkra långsiktigt god tillväxt.

Förmögenhetsskatten avskaffades i Sverige 2006 och är i dag ovanlig även i andra OECD-länder. I teorin kan en sådan skatt öka omfördelningen och uppmuntra till effektiva investeringar. Samtidigt är den svår att implementera då den skapar incitament till skatteplanering och snedvridningar.

SAMMANFATTNING

ARVS- OCH GÅVOSKATT

- Historiskt sett har arvs- och gåvoskatterna varit omfördelande mellan rika och fattiga men skatterna var små. Skatterna drog in cirka 0,1 procent av BNP, men togs bort då de uppfattades som illegitima i en tid av omfattande skatteplanering samtidigt som allt fler fick betala höga marginalskatter. Samtidigt är dessa skatter vanliga i omvärlden och viktiga för att minska ojämlikheten.

- Vi föreslår att en ny arvsskatt införs, med ett grundavdrag om 400 000 kronor och en proportionell skattesats mellan 10 och 20 procent. Dessutom ska makar inte ärva en gemensam bostad. Vidare föreslår vi en gåvoskatt med ett grundavdrag om 50 000 kronor över en treårsperiod samt en proportionell skatt om 10 procent. För 2017 skulle dessa skatter ha dragit in knappt 25 miljarder kronor.

FASTIGHETSSKATT

- Fastighetsskatter är bra ur en ekonomisk synvinkel då de har små effekter på hur ekonomin fungerar. Allra mest gäller detta för skatt på enbart marken. Samtidigt kan människor uppleva det som illegitimt om de får betala höga skatter utan att direkt ha fått in pengar på banken.

- Vi föreslår att en ny markskatt införs. En markskatt på 1,5–2 procent skulle vara neutral mot dagens kommunala fastighetsavgift. Vi föreslår dock att taket i avgiften tas bort samt att det införs en begränsningsregel för de med låga inkomster. Totalt skulle skatteintäkterna öka med cirka åtta miljarder kronor.

FÖRMÖGENHETSSKATT

- En skatt på förmögenhet är ett attraktivt sätt att omfördela från rika till fattiga. Dessa skatter är dock svåra att införa effektivt då det är väldigt svårt att värdera onoterade aktier, vilka utgör de viktigaste tillgångarna

för de allra rikaste. Om vi lägger på problemen kopplade till skatteplanering och skatteflykt finns det en uppenbar risk att skatten varken drar in särskilt mycket pengar eller träffar de vi skulle vilja beskatta. Risken finns då att skatten upplevs som orättvis. Vi föreslår därför att vi inte ska införa någon ny förmögenhetsskatt.

BÅTSKATT

- Ett annat sätt att införa en omfördelande skatt är att beskatta de högst värderade båtarna. En skatt på ett par procent av de högst värderade båtarna skulle dra in knappt en miljard kronor till statens finanser.

1 BAKGRUND

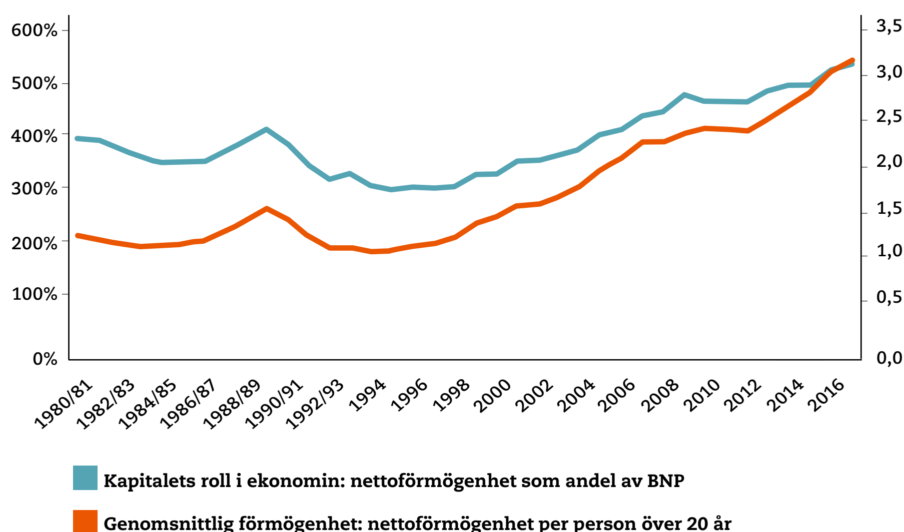
1.1 HISTORISKT OCH INTERNATIONELLT PERSPEKTIV

KAPITALET ÄR OJÄMLIKT FÖRDELAT

För att kunna diskutera beskattningen av egendomar behöver vi först förstå hur mycket kapital som finns i Sverige och hur kapitalet är fördelat. Vi börjar med storleken: I figur 1 visar vi totala tillgångar minus skulder, också kallat nettoförmögenheten. Den orangea linjen (höger axel) visar nettoförmögenheten. Vi mäter nettoförmögenheten i förhållande till hela ekonomin, mätt som andel av BNP. Vi ser då att andelen ökat från drygt 300 procent år 2000 till 550 procent 2017. Med tanke på att BNP också ökat innebär detta att kapitalet vuxit. Ett annat sätt att uttrycka storleken är att beräkna den genomsnittliga nettoförmögenheten per vuxen person. Den blå linjen (vänster axel) visar att förmögenheten ökat från 1,5 miljoner kronor per person år 2000 till drygt 3 miljoner kronor 2017. Detta anges i 2017 års penningvärde, precis som övriga nominella siffror i rapporten.

FIGUR 1: NETTOFÖRMÖGENHET I SVERIGE

KAPITALET VÄXER OCH TAR EN ALLT STÖRRE PLATS I EKONOMIN



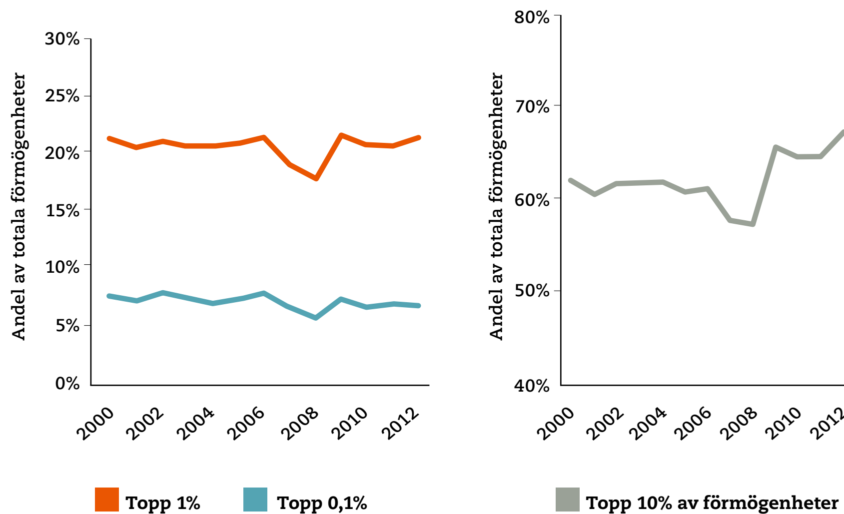
Figuren visar nettoförmögenhet som andel av BNP (vänster axel) samt per vuxen person över 20 år (höger axel). Förmögenheter i miljoner är uttryckta i 2017 års penningvärde.
Källa: SCB (2019a, 2019d) och egna beräkningar.

Nästa fråga blir då hur fördelningen av kapitalet ser ut: Vi vet inte detta i detalj då staten inte längre samlar in uppgifter om förmögenheter sedan förmögenhetsskattens avskaffande 2006. Forskarna Lundberg och Waldenström (2017) har i stället uppskattat förmögenhetsfördelningen genom att skatta förmögenheter utifrån kapitalinkomster. I figur 2 visar vi deras skattade värden för hur mycket förmögenheter de rika har. Vi ser att:

- De topp 10 procent rikaste, hade 60 procent av alla förmögenheter under 00-talet; efter förmögenhetsskattens avskaffande 2007 har deras andel ökat till knappt 70 procent.
- Topp 1 procent, har ägt omkring 20 procent av förmögenheterna under hela perioden.
- Topp 0,1 procent, har haft en stabil andel om knappt 10 procent av alla förmögenheter.

FIGUR 2: OJÄMLIKHET I FÖRMÖGENHET I SVERIGE

OJÄMLIKHETEN ÄR OCH HAR VARIT HÖG UNDER LÅNG TID



Figuren visar hur stor andel av de totala förmögenheterna som ägs av de 0,1 procent, 1 procent och 10 procent rikaste i Sverige. Källa: Lundborg och Waldenström (2017).

EGENDOMSSKATTERNA HAR SJUNKIT ÖVER TID

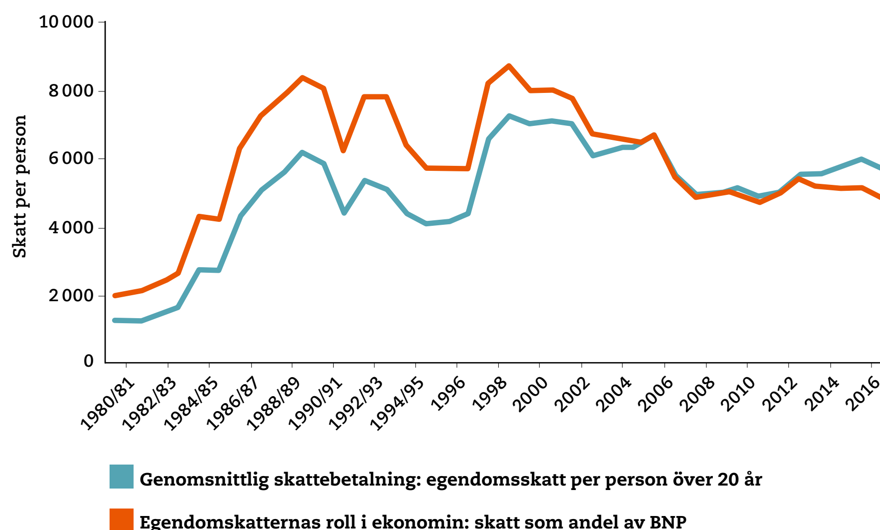
För att kunna ge rimliga policyförslag för framtida egendomsskatter behöver vi förstå hur dessa skatter har sett ut historiskt i Sverige. Sverige har länge beskattat kapital, exempelvis utdelningar, samt människors egendomar. I synnerhet har Sverige beskattat arv och gåvor, fastigheter samt förmögenheter. Dessa skatter drar in totalt omkring 45 miljarder kronor till statskassan varje år (ESV 2019).[1]

Hur har egendomsskatterna utvecklats i Sverige de senaste decennierna? I figur 3 ser vi hur mycket pengar staten fått in genom dessa skatter. Om vi börjar med skatten per person över 20 år (blå linje, vänster axel) ser vi att skatten var drygt 1 200 kronor 1980/81. Därefter ökade den till en topp om drygt 6 100 kronor 1989/90. Den sjönk sedan fram till slutet av 90-talet, varpå den ökade kraftigt till cirka 7 000 kronor. Slutligen stabiliserades skatten på dagens cirka 6 000 kronor per person. Som andel av BNP (orange linje, höger axel) ser vi att skatten varierat mellan 0,4 procent och 1,7 procent av BNP. Vi kan se att intäkterna från skatten stabiliserats på 1 procent av BNP. Med andra ord har inkomsterna minskat över tid, oavsett vilket mått vi väljer.

1 Här räknar vi inte med reavinstskatten. Den bidrog 2017 med cirka 34 miljarder kronor. Se vidare i delkapitlet Skatter på fastigheter.

FIGUR 3: EGENDOMSSKATTER I SVERIGE ÖVER TID

EGENDOMSSKATTER HAR MINSKAT SEDAN 00-TALET



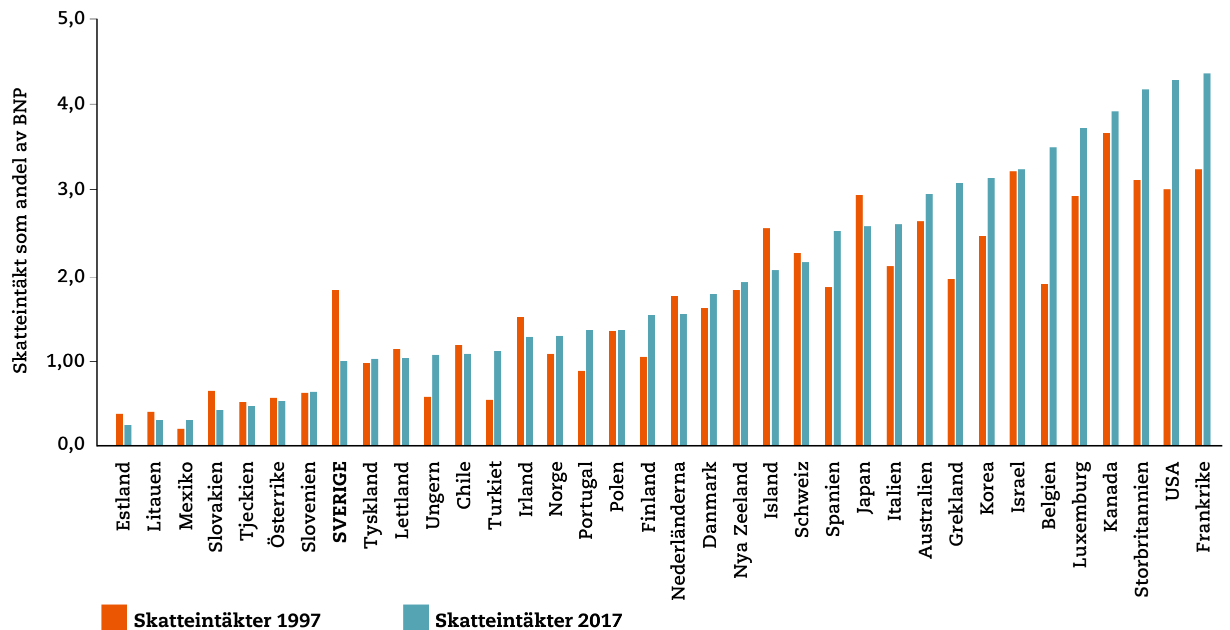
Figuren visar skatt på egendomar i genomsnitt per vuxen person över 20 år (vänster axel) samt som andel av BNP (höger axel). Egendomsskatter utgörs av arvs- och gåvoskatt, fastighetsskatt, förmögenhetsskatt samt stämpelskatt. Nominella värden är uttryckta i 2017 års penningvärde.
Källa: ESV (2019) och SCB (2019b) samt egna beräkningar.

ANDRA LÄNDER BESKATTAR EGENDOMAR HÅRDARE

Hur står sig de svenska erfarenheterna med utvecklingen internationellt? I figur 4 visar vi egendomsskatter som andel av BNP för OECD-länderna för åren 1997 och 2017 (OECD 2019). Länderna är sorterade efter skatteintäkterna 2017 och Sverige är markerat i rött. På det stora hela tar länderna in ungefär lika stor andel skatt 2017 som 1997. Däremot finns det stora skillnader mellan länder. Sverige är det land som minskat sitt intag av egendomsskatter mest (0,8 procentenheter). Många länder, exempelvis Danmark och Norge, har i stället ökat sitt skatteintag lite grann. Det verkar alltså finnas utrymme för högre beskattning av egendomar sett ur ett internationellt perspektiv.

FIGUR 4: EGENDOMSSKATTER SOM ANDEL AV BNP 1997 OCH 2017

SVERIGE BESKATTAR EGENDOMAR LÅGT I ETT INTERNATIONELLT PERSPEKTIV



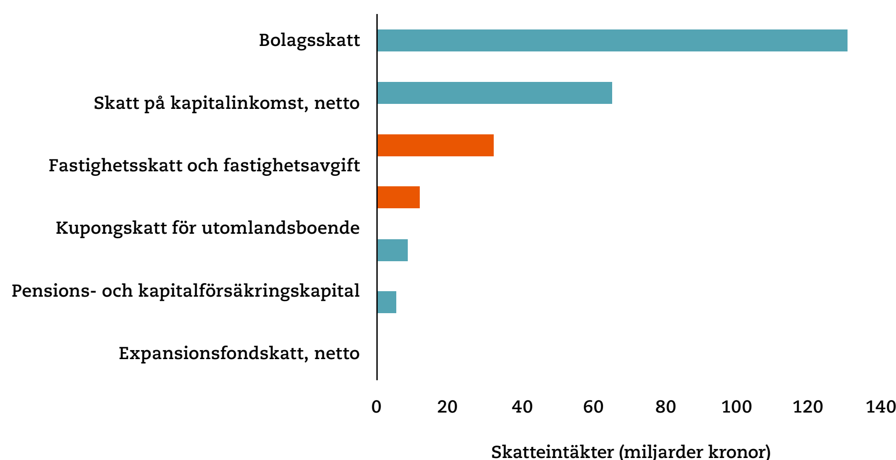
Figuren visar inkomster från egendomsskatter som andel av BNP för OECD-länder för åren 1997 och 2017. Sverige är rödmarkerat.
Källa: OECD (2019)

EGENDOMSSKATTERNA UTGÖR EN LITEN DEL AV KAPITALSKATTERNA

Efter att ha diskuterat egendomsskatter kommer här en beskrivning av andra kapitalskatter i Sverige. I figur 5 visar vi intäkterna från kapitalskatter för år 2018 (Skatteverket 2019). Bolagsskatten är den största kapitalskatten, med 130 miljarder. Därefter kommer skatten på kapitalinkomster, om 65 miljarder. Egendomsskatterna utgörs av fastighetsskatterna och stämpelskatten. Dessa drog in knappt 45 miljarder kronor, medan alla kapitalskatter drog in drygt 250 miljarder kronor. Egendomsskatterna utgör alltså en liten andel om cirka 17 procent.

FIGUR 5: KAPITALSKATTER I SVERIGE 2018 (MILJARDER KRONOR)

EGENDOMSSKATTER UTGÖR EN LITEN DEL AV KAPITALSKATTERNA

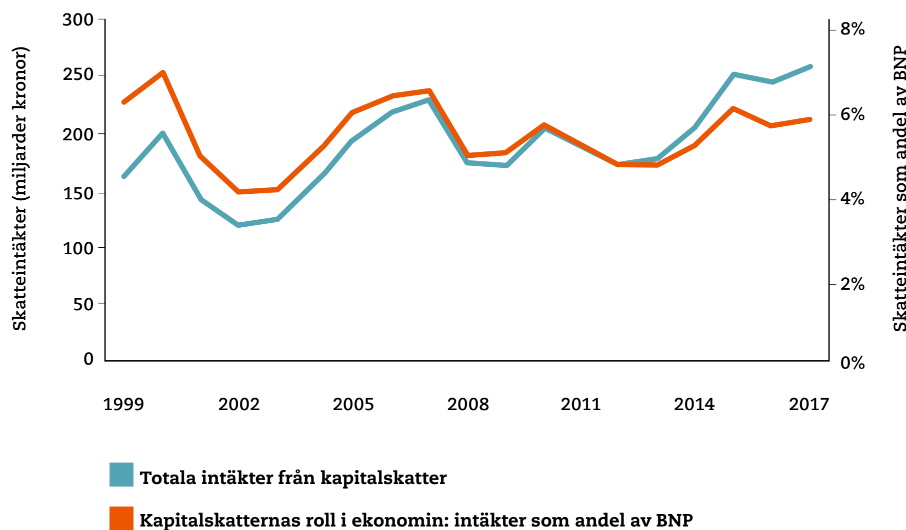


Figuren visar intäkter från olika kapitalskatter. Egendomsskatter är markerade i orange. Nominella värden är uttryckta i 2017 års penningvärde.
Källa: Skatteverket (2019a), SCB (2019a) och egna beräkningar.

Hur har kapitalskatterna utvecklats över tid? Data från Skatteverket (2019b) visar utvecklingen sedan 1999. Vad gäller summan av skatterna har de varierat mellan 120 miljarder kronor och 250 miljarder. Variationen kommer av att företagets vinster varierar mycket över en konjunkturcykel. Sett över hela perioden tar staten in mer pengar från kapitalskatter i kronor och ören. Men under samma period har ekonomin vuxit, såsom andel av BNP har skatterna minskat något. Sammantaget har dock inkomsterna från kapitalskatter varit stabila under 00-talet.

FIGUR 6: KAPITALSKATTER 1999–2017

KAPITALSKATTERNA HAR VARIERAT SEDAN 1999, MEN UTAN TYDLIG TREND



Totala intäkter från kapitalskatter

Kapitalskatternas roll i ekonomin: intäkter som andel av BNP

Figuren visar summan av alla kapitalskatter (vänster axel), i miljarder kronor med 2017 års penningvärde, samt summan av alla kapitalskatter som andel av BNP (höger axel).
Källa: Skatteverket (2019b) och SCB (2019a).

1.2 EGENDOMSSKATTER OCH EKONOMIN

ALLTFÖR HÖGA SKATTER ÖKAR OMFÖRDELNINGEN MEN RISKERAR TILLVÄXTEN

Hur bör vi beskatta egendomar? Staten behöver ta in pengar till statskassan för att finansiera olika nyttigheter, som skolgång, pensioner och försvaret. Dessa nyttigheter ska sedan finansieras genom att man tar in skatter på det sätt som har minst negativa återverkningar på hur ekonomin fungerar. För att förtydliga: en 100 procents skatt på kapitalinkomster skulle göra det möjligt att omfördela mycket från rika till fattiga. Samtidigt skulle det göra att varken inhemska eller utländska investerare skulle finna det särskilt attraktivt att investera i Sverige. På sikt innebär mindre investeringar en försvagad konkurrenskraft och lägre skatteintäkter i framtiden. I verkligheten handlar det inte om skatter på 100 procent, och därmed handlar det om att göra en lämplig avvägning mellan omfördelning och incitament till investeringar.

Låt oss nu fokusera på hur denna målkonflikt utspelar sig vad gäller beskattningen av kapital. Waldenström med flera (2018) ger en sammanfattning av den nationalekonomiska forskningen. I den äldre nationalekonomiska litteraturen kom man fram till att staten inte behövde skatt på kapital för att omfördela mellan individer. Det räcker med en progressiv skatt på arbete. Intuitionen är att en skatt på arbete leder till mindre arbete i dag, medan en skatt på kapital leder till mindre investeringar i flera år framöver.

Den nyare forskningen har visat på flera skäl varför man ändå skulle vilja beskatta kapital:

- Alltför höga skatter på arbete riskerar att bidra till att individer utbildar sig för lite, varpå en skatt på kapital kan komplettera statens skattesystem.
- De som har mycket kapital har ofta god förmåga att tjäna mycket pengar. Om staten vill omfördela från dem med god förmåga att tjäna pengar till dem med låg förmåga så kan det vara optimalt att beskatta kapital.
- Om människor med mycket kapital kan få högre avkastning än dem med lägre, exempelvis på grund av tillgång till bättre information, så är det effektivt att beskatta den extra avkastning de kan tjäna på det viset.

Waldenström med flera (2018) föreslår att man inför en likformig beskattning av alla kapitalinkomster, att man beskattar fastigheter proportionellt mot taxeringsvärdet samt utreder en arvs- och gåvoskatt. De föreslår vidare att man inte ska införa någon förmögenhetsskatt.

EN PERFEKT SKATT SOM INGEN GILLAR ÄR EN DÅLIG SKATT

En skatt som är ekonomiskt effektiv är till föga nytta om ingen vill betala den. Därmed har vi ytterligare en målkonflikt att förhålla oss till: den mellan optimala skatter och legitima skatter. Vi går igenom tre aspekter av detta.

- **Enkelhet:** I SNS Konjunkturrådsrapport från 2013 (Flood med flera) lyfts vikten av att skatter upplevs som enkla och begripliga för att de ska vara legitima. Detta gäller exempelvis valet av en eller flera olika skattesatser.

- **Fördelning av skattebördan:** Överlag verkar människor mer positiva till skatter där rika människor får betala mer. Waldenström med flera (2018) visar resultaten från en undersökning om svenskars attityder till kapitalskatter. Människor är mer positiva till en fastighetsskatt på dyra bostäder, jämfört med en skatt på alla bostäder. Dessutom är människor som hyr sin bostad mer positiva till en fastighetsskatt. På ett liknande sätt är människor mer positiva till en beskattning av stora arv, jämfört med en beskattning av arv överlag.

- **Tydlighet:** Hur tydlig beskattningen är kan också påverka legitimiteten. Exempelvis kan förifyllda deklarationer göra beskattningen mer otydlig (och enklare), men också minska legitimiteten, när människor inte förstår hur skatterna beräknats (SNS 2013). Detta är dock inte entydigt: Cabral och Hoxby (2015) visar att delstater i USA där fastighetsskatten dras varje månad har högre skattesatser än andra delstater. Författarna drar slutsatsen att när skatten blir mindre synbar är människor också villiga att betala mer i skatt.

En slutsats av ovanstående är att våra förslag måste ta hänsyn till såväl skatternas inverkan på ekonomin som hur människor uppfattar skatterna. Två skatter på samma skattebas kan få helt olika omdömen beroende på detaljerna i deras utformning. Därför spelar den exakta utformningen av skatten en stor roll.

2 ARVS- OCH GÅVOSKATT

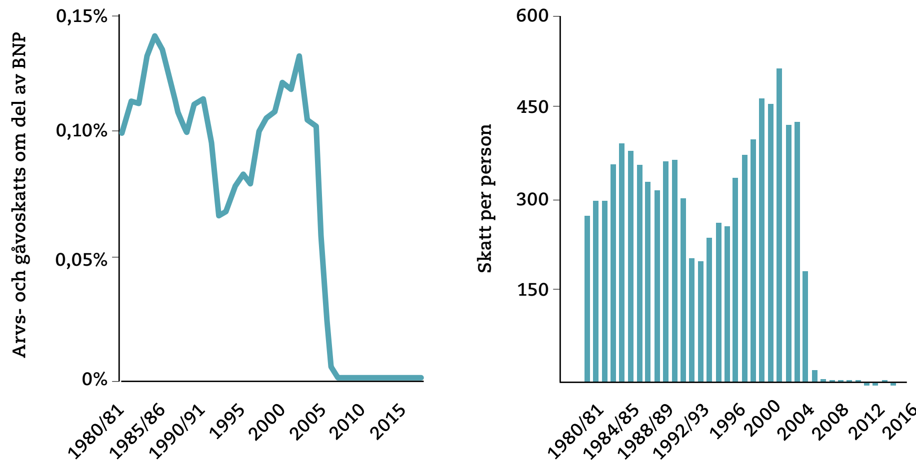
2.1 EN LITEN MEN OMFÖRDELANDE SKATT

Arvs- och gåvoskatter är skatter kopplade till det arv en person lämnar efter sig när hen gått bort. I Sverige beskattar vi inte längre vare sig arv eller gåvor, men vi gjorde det under 1900-talet och fram till 2004. Förutom arvet beskattades även vissa gåvor; för att framtida arvslämnare inte ska få incitament till att lämna arvet som en gåva under dennes livstid fanns det även en gåvoskatt (Henrekson och Waldenström 2014). För närstående medgavs ett grundavdrag på arvet om 70 000 kronor, och därefter en skattesats om mellan 10 och 30 procent

Arvs- och gåvoskatterna har varit stabila sedan 80-talet. Vi visar i figur 7 hur stora arvs- och gåvoskatterna varit tillsammans. Först tittar vi som andel av BNP, där vi ser att de tagit in cirka 0,1 procent mellan 1980 och fram till deras avskaffande. Med tanke på att skattekvoten varit omkring 50 procent av BNP har dessa skatter alltså varit ganska små. Vi ser också i figur 7 skatteintäkterna per person över 20 år, uttryckt i 2017 års priser. Vi ser då att inkomsten varierat mellan 200 och 500 kronor per person, med en märkbar ökning under 90-talet.

FIGUR 7: ARVS- OCH GÅVOSKATT SOM ANDEL AV BNP OCH SKATT PER PERSON

ARVS- OCH GÅVOSKATTERNA VAR STABILA FRAM TILL AVSKAFFANDET

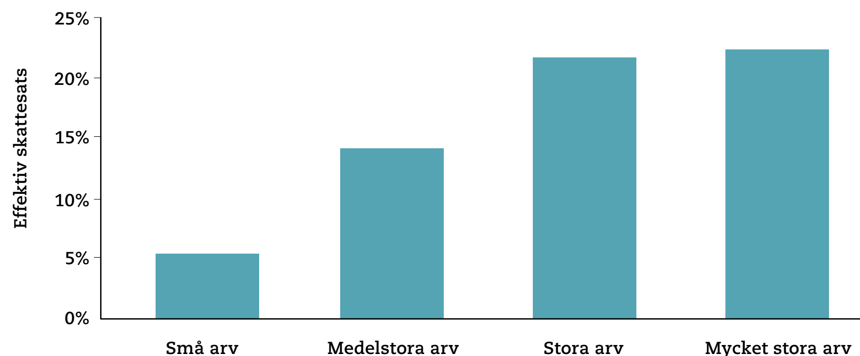


Figuren till vänster visar summan av arvs- och gåvoskatter delat på BNP. Källa: ESV (2019) och SCB (2019b) samt egna beräkningar. Figuren till höger visar summan av arvs- och gåvoskatter, justerat med KPI till 2017 års priser, delat på befolkningen över 20 år.
Källa: ESV (2019) och SCB (2019a, 2019b, 2019c) samt egna beräkningar.

Men denna berättelse ger dock inte hela sanningen. Arvsskatten har ofta haft till syfte att omfördela mellan rika och fattiga och därför har de rika fått betala högre arvsskatt än fattiga. Henrekson och Waldenström (2014) visar att de med lägst arv i genomsnitt betalade 5,4 procent i arvsskatt, medan de med de största arven betalade 22 procent i skatt när skatten avskaffades 2004.

FIGUR 8: EFFEKTIV GENOMSNITTLIG SKATTESATS PÅ PRIVAT FÖRMÖGENHET 2004

DE RIKA BETALADE HÖGRE ARVSSKATT



Grafen visar genomsnittlig effektiv skatt på personliga tillgångar år 2004. Ett litet arv var värt 670 000 kronor, ett medelstort arv 2,66 miljoner kronor, ett stort arv var värt 26,6 miljoner kronor och ett mycket stort arv var värt 266 miljoner kronor. Alla priser uttrycks i löpande penningvärde.
Källa: Henrekson och Waldenström (2014).

2.2 GODA ARGUMENT FÖR ARVSSKATT

Det finns goda skäl till att beskatta arv (Waldenström med flera 2018).

- Arv verkar korrelera med förmågan att tjäna pengar.
- Arvsskatt gör det mindre lönsamt för människor att leva av sina arv i stället för att arbeta.
- Arvsskatt utjämnar skillnader i levnadsvillkor mellan generationer.

Det finns även flera argument mot att beskatta arv:

- Om människor har som mål att lämna arv till sina barn kan en hög arvsskatt minska incitamenten till att arbeta och spara.
- De med de allra största arven kunde göra mycket omfattande skatteplanering (Henrekson och Waldenström 2014).
- Snabbt ökande tillgångspriser gjorde att många fick betala relativt höga marginalskatter (Henrekson och Waldenström 2014).

Dessa argument ligger i linje med de skäl som regeringen (2004a) anför till varför skatten avskaffades, nämligen:

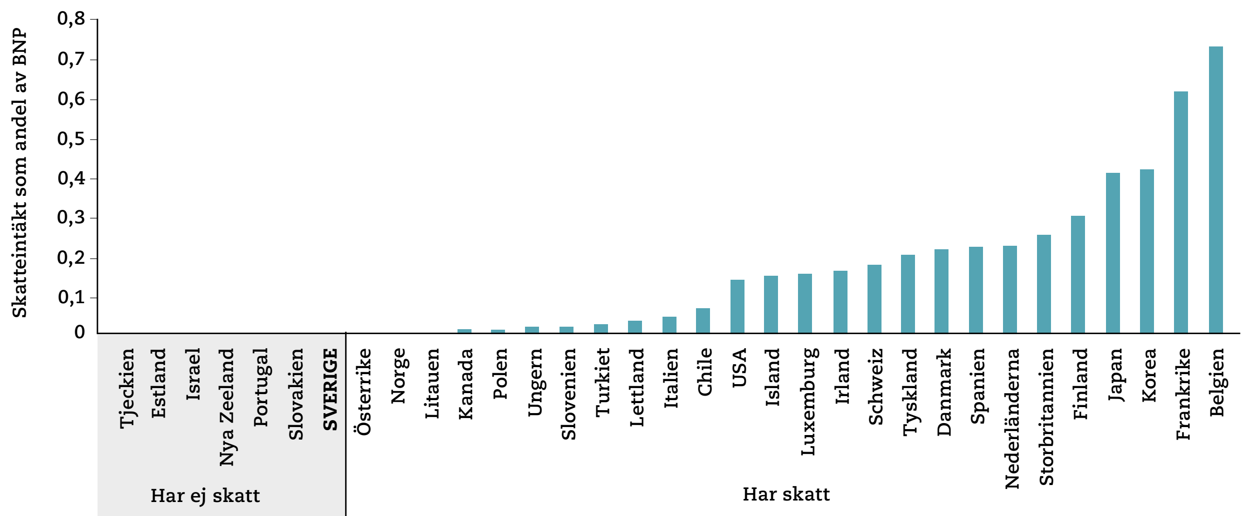
- Att det kan vara svårt för efterlevande makar att betala skatt på grund av stigande fastighetspriser.
- Att bolag flyttar mellan börser på grund av att aktierna då värderas olika.
- Att det försvårar för familjeföretag att göra generationsväxling.

2.3 ARV BESKATTAS I ANDRA LÄNDER

Hur ser det ut internationellt med arvs- och gåvoskatterna? I figur 9 visar vi data från OECD (2019) för skatteintäkterna år 2018. Belgien ligger högst med 0,7 procent av BNP i intäkter från arvs- och gåvoskatter. Vad gäller övriga Norden har såväl Danmark som Finland skatteintäkter på omkring 0,2 procent av BNP.

FIGUR 9: ARVS- OCH GÅVOSKATTER I OECD SOM % AV BNP (2018)

MÅNGA LÄNDER HAR SKATT PÅ ARV OCH GÅVOR



Figuren visar skatteinkomst som andel av BNP för arvs- och gåvoskatter för OECD-länderna.
De länder som inte har arvs- eller gåvoskatt har markerats ut särskilt.
Källa: OECD (2019).

Givet att Belgien drar in förhållandevis mycket på arvsbeskattningen, låt oss titta närmare på hur de gör. Huvudregeln är att skatten räknas på arvingens mottagna arv, värderat till marknadspris (EY 2020). För mer beskrivning, se bilaga A. För makar och barn varierar marginalskatten mellan 3 procent och 30 procent, där skatt på över 20 procent inte tas förrän på arv över 250 000 euro. Till detta finns ett grundavdrag. I Bryssel är exempelvis de första 15 000 euro skattefria. Det finns även en progressiv gåvoskatt, ofta uppdelat på byggnader och lösöre. Den högsta marginalskatten är 30 procent, men det finns många undantag. Exempelvis är familjeföretag ofta undantagna från gåvoskatt. De är även beskattade mycket lågt vid arvsskiften, mellan 0 och 7 procent (se EY 2020).

Vad kan vi lära oss av denna internationella utblick? För det första verkar det finnas utrymme att kraftigt öka beskattningen av arv och gåvor. Många OECD-länder har nivåer på åtminstone 0,2 procent av BNP, för Sveriges del skulle det motsvara cirka 10 miljarder kronor år 2020. För det andra verkar beskattning vara möjligt om det förenas med ett högt grundavdrag. Medan Sverige hade ett avdrag om 70 000 kronor har andra länder betydligt högre: Belgien (minst 12 500 euro), Tyskland (400 000 euro), Danmark (280 000 DKK / 400 000 SEK[2]) och Finland (20 000 euro) (Waldenström med flera 2018).

2Antagen växelkurs om 1,41 SEK / DKK.

2.4 EN NY SVENSK ARVSSKATT

Givet såväl internationell erfarenhet som nationalekonomisk teori och praktik finns det goda skäl till att införa skatt på arv igen, och därmed även skatt på gåvor. Utgångspunkterna bör vara att skatten inte ska vara försumbar, vara omfördelande samt beakta de problem som den äldre arvsskatten hade. Vi jämför våra förslag med de som gavs av regeringens kommitté för att belysa egendomsskatter, Egendomsskattekommittén (Regeringen 2004b). De två främsta problemen med den gamla skatten var:

- **Omfattande skatteplanering:** Detta kan lösas genom att göra det svårt att skatteplanera, exempelvis genom att ha en platt skatt med få undantag, samt genom att hämta in information från andra länder vad gäller individers tillgångar utomlands[3]. Egendomsskattekommittén löste detta med både en platt skatt samt att undanta näringstillgångar från arvsskatt. Vi menar att det sista skulle minska intäkterna och legitimiteten för skatten, även om det minskar incitamenten till skatteplanering.

- **Kraftigt ökande marginalskatter:** Detta kan lösas genom ett relativt högt grundavdrag, exempelvis 400 000 kronor, vilket räknas upp med ett index baserat på tillgångspriser. Detta index ska räknas upp på ett sätt så att kortsiktiga svängningar på börsen inte slår igenom alltför tydligt i indexet. Vi föreslår ett betydligt högre grundavdrag än Egendomsskattekommittén, vilken föreslog ett grundavdrag om 92 000 kronor[4]. Dessutom kan vi ha en undantagsregel som säger att makar inte behöver beskatta en gemensam bostad. På så sätt undviks de situationer som troligen kan uppfattas som mest illegitima.

Hur mycket pengar skulle en sådan arvsskatt dra in? Då det saknas mer detaljerad data för arv får vi uppskatta detta under olika antaganden. Om vi antar att arven är en lika stor andel av nationalinkomsten[5] som under tidigt 2000-tal kan vi uppskatta att arvsskatten minst skulle ha dragit in 15 miljarder kronor i genomsnitt under perioden 2010–2017 (vid 10 procents skattesats). Vid 20 procents skatt skulle siffran blivit 29 miljarder kronor. För mer detaljer, se bilaga B.

En ny arvsskatt skulle dra in betydligt mer till statskassan än den gamla arvsskatten (som gav 2,4 miljarder kronor i inflationsjusterade intäkter år 2004). I vårt exempel med 10 procent marginalskatt skulle skatten ha dragit in cirka 0,4 procent av nationalinkomsten. Detta är ungefär fyra gånger så mycket som

3 Detta har blivit betydligt enklare på senare år tack vare informationsutbytesavtal mellan länder.
4 Kommittén föreslog ett grundavdrag om 80 000 kronor, vilket blir 92 000 kronor i 2017 års penningvärde.
5 Våra uppskattningar utgår från beräkningar av Ohlsson med flera (2019). De använder nationalinkomst i stället för nationalprodukt i sina beräkningar. Nationalinkomsten är nationalprodukten minus betalningar till utlandet plus betalningar från utlandet.

den gamla arvsskatten. Denna skillnad drivs av flera faktorer, dels att arven har ökat i storlek i takt med att den samlade kapitalstocken har vuxit, dels att vi antar en högre skattesats än den gamla skatten, dels att vi har andra regler för undantag.[6]

För att inte skapa incitament att ge arv i förskott som gåvor föreslår vi även en gåvoskatt. Vi föreslår ett grundavdrag om 50 000 kronor per person under en treårsperiod. Detta ligger nära den finska modellen (Skatteförvaltningen, 2018). Därutöver beskattas gåvorna med 10 procents skatt. Detta skulle ha dragit in 5–7 miljarder kronor under perioden 2010–2017.

6 I vårt exempel ligger intäkterna på arvsskatten på cirka 17 miljarder år 2017 (vid 10 procents marginalskatt). Vi kan skriva intäkterna som: Total arvsskatt = Genomsnittlig skattesats * Arv/BNI * BNI.
Om vi använder data från Henrekson och Waldenström (2014) kan vi ungefär dela upp förändringen som följer. Förändringen i total arvsskatt är 827 procent, medan förändringen i genomsnittlig skattesats är 321 procent, förändringen i arvskvoten är 128 procent och förändringen i nominell BNI är 202 procent.
Vi antar exempelvis att onoterade aktier kommer beskattas, men vi går inte in på några detaljer här. Till skillnad från fallet med förmögenhetsskatt tror vi detta inte är ett avgörande problem då arvsskattens syfte inte främst är att omfördela. Därtill har flera arvingar incitament att det rapporteras ett korrekt värde på aktierna, så att ingen av dem blir förfördelade.

3 SKATTER PÅ FASTIGHETER

Hur beskattas bostäder i dag? Och hur bör dessa beskattas? I dag har vi flera skatter på fastigheter som går in i varandra. Totalt motsvarar dagens fastighetsbeskattning cirka 80 miljarder i intäkter för kommuner och stat. Detta motsvarar cirka 3,5 procent av de totala offentliga inkomsterna i Sverige. Skatten på fastigheter kan delas upp i skatt på flöden och skatt på värdet.

3.1 FLÖDESBESKATTNING AV FASTIGHETER: REALISATIONSVINSTSKATT OCH STÄMPELSKATT

- **Skatt på realisationsvinst.** Vid försäljning betalar privatpersoner en realisationsvinstskatt (reavinstskatt). Skatten tas ut på vinsten vid försäljning av fastigheter med 22 procent av vinsten (Skatteverket 2018).

- **Stämpelskatten.** Skatten är en transaktionsskatt och består av två delar:
  a) När du köper en fastighet: Köparen av en fastighet eller tomträtt betalar vid köpet en stämpelskatt för att få lagfarten. Denna skatt är på 1,5 procent för privatpersoner av det högsta beloppet av köpesumman eller taxeringsvärdet. För juridiska personer som exempelvis aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar är skatten 4,25 procent.
  b) Den andra delen av stämpelskatten är en skatt som tas ut om man intecknar fastigheten. En inteckning är en registrering i tingsrättens fastighetsbok som behövs för att ta lån på fastigheten. Skatten ligger på 2 procent på inteckningsbeloppet.

3.2 KAPITALVÄRDESBESKATTNING AV FASTIGHETER

Kommunal fastighetsavgift. Trots sitt namn är detta en skatt. Den kommunala skatten gäller småhus och hyreshusenheter, det vill säga bostadsfastigheter. För småhus är huvudregeln att beskattningen ska ske till det lägsta av 0,75 procent av taxeringsvärdet och ett visst maxbelopp, som för 2019 var cirka 8 050 kronor.

Fastighetsskatt. Ägare till fastigheter som inte är bostäder betalar en statlig fastighetsskatt, exempelvis betalar ägare till industrifastigheter en skatt på 0,5 procent av taxeringsvärdet.

Exempel:
För att förtydliga den totala skattebördan av att äga en bostad följer ett litet exempel: Årligen betalas en fastighetsavgift, vid köpet betalas stämpelskatt och vid försäljningen betalas en reavinstskatt.

Kim äger en villa i en helt vanlig småstad värd 2 000 000 kronor, och med ett taxeringsvärde på 1 500 000 kronor. Kim ska då betala 0,75 procent av 1 500 000 kronor men max cirka 8 050. 0,75% av taxeringsvärdet är 11 250 vilket gör att Kim kommer betala maxbeloppet. För år 2018 kommer Kim betala cirka 8 050 kronor i kommunal fastighetsavgift.

Antag att Kim nu säljer sin bostad för 2 miljoner, och att den ursprungligen köptes för 1 miljon kronor. Kims kapitalvinst uppgår då till 1 000 000 kronor, varpå reavinstskatten blir 22 procent * 1 000 000 kronor = 220 000 kronor. Köparen av Kims bostad måste tillika betala en stämpelskatt för att förvärva bostaden om 1,5 procent av 2 miljoner, alltså 30 000 kronor.

Den totala skatten vid försäljning i detta exempel blir då 220 000 + 30 000 = 250 000 kronor, vilket motsvarar drygt 12 procent av bostadens marknadsvärde.

I de flesta fall finns redan ett pantbrev på fastigheten. Men säg att det inte finns ett pantbrev på fastigheten och att köparen behöver låna 1 000 000 med fastigheten som säkerhet. Då behöver köparen betala ytterligare 2 procent av 1 000 000, alltså 20 000 kronor, i skatt för att få pantbrevet.

TOTALA SKATTEUTTAGET ÄR CIRKA 80 MILJARDER

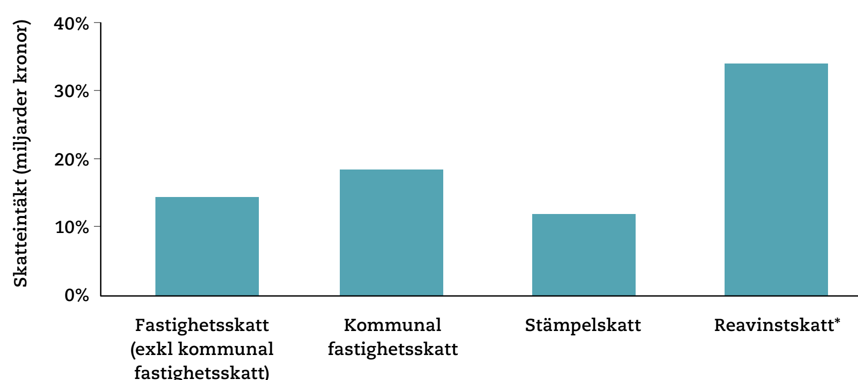
För att illustrera hur mycket staten och kommunerna får in av de olika skatterna har vi ritat ut dessa i figur 10. 2017 fick staten in cirka 15 miljarder i fastighetsskatt och kommunerna runt 19 miljarder. Stämpelskatten gav cirka 12 miljarder. Överlägset mest gav reavinstskatten. Vår uppskattning visar att den drar in någonstans runt 34 miljarder. Det totala skatteuttaget är alltså cirka 80 miljarder. Intäkterna från reavinstskatten varierar mellan åren i takt med att tillgångs-

7 SCB har ingen statistik som visar specifikt skatten från reavinster. Därför har vi gjort en uppskattning med hjälp av uppgifter om kapitalvinsternas storlek. I de data som SCB får från Skatteverket och inkomstdeklarationen framgår hur stor den totala vinsten från försäljning av bostad (småhus och bostadsrätt) är. Se ruta 7.6 på deklarationsblanketten. År 2017 var värdet i denna ruta 156 067 miljoner kronor. 22/30 av detta belopp är normalt skattepliktigt, och man betalar 30 procent i skatt på denna andel. Det blir således 34 335 miljoner kronor i skatt från vinst vid bostadsförsäljning år 2017. Det kan jämföras med den totala statliga skatten på kapitalinkomster som var 97 981 miljoner kronor.

priserna varierar. Vidare skiljer sig skatten från exempelvis fastighetsskatten eftersom människor sällan säljer sin bostad och därmed sällan betalar skatten. Detta hindrar inte att de som faktiskt säljer kan göra en stor vinst.

FIGUR 10: OFFENTLIGA SKATTEINTÄKTER FRÅN FASTIGHETER, (MILJARDER KRONOR)

STÖRSTA SKATTEN PÅ FASTIGHETER 2017: 35 MILJARDER FRÅN REAVINSTSKATTEN



Figuren visar de offentliga skatteintäkterna från olika skatter på fastigheter: fastighetsskatt, kommunal fastighetsavgift, stämpelskatt och reavinstskatt. *SCB har ingen statistik som visar specifikt skatten från reavinster. Men en ungefärlig uppskattning kan göras med hjälp av uppgifter om kapitalvinsternas storlek.[7]
Källa: SCB, Skatteverket och egna beräkningar.

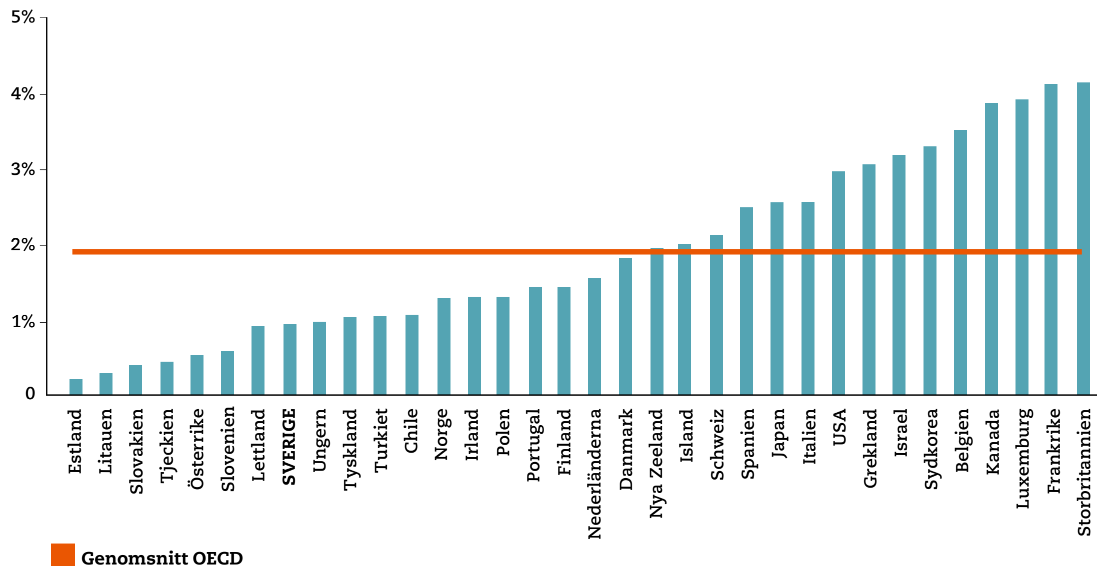
SVERIGE BESKATTAR UNDER GENOMSNITTET I OECD

Det kan vara svårt att relatera till det totala uttaget 80 miljarder i skatt från fastigheter. Är det mycket eller lite? Ett sätt att få en uppfattning om det är att jämföra med andra länder. Vi har därför ritat ut alla OECD-länders totala fastighetsbeskattning som andel av BNP nedan och dragit ett streck för genomsnittet (figur 11).

Genomsnittet för fastighetsskatt i OECD ligger på nästan 2 procent av BNP medan Sverige får in cirka 1 procent av BNP. Många jämförbara länder, från Danmark till Belgien och Frankrike, har betydligt högre skatter på fastigheter. Det är märkbart att USA beskattar fastigheter om cirka 3 procent av BNP, trots att landet generellt har lägre välfärdsambitioner än Sverige.

FIGUR 11: SKATTER PÅ FASTIGHETER SOM PROCENT AV BNP INOM OECD (2018).

SVERIGE HAR LÅGA SKATTER PÅ FASTIGHETER JÄMFÖRT MED ANDRA LÄNDER



Grafen visar det totala skatteuttaget från fastighetssektorn 2018 bland OECD-länder. Staplarna summerar alla återkommande och icke-återkommande skatter på användning, ägande och överföring av fastigheter. Detta inkluderar även skatter direkt på fastigheter eller förmögenheter, arv- och gåvoskatter och skatter på finansiella transaktioner. Vissa länder utgår eftersom de inte ännu rapporterat in sin skattedata för 2018 till OECD.
Källa: OECD (2019)

3.3 FLÖDESSKATTER PÅ BOSTÄDER – REALISATIONSVINSTBESKATTNING OCH STÄMPELSKATT

REALISATIONSVINSTBESKATTNING – OKLARA INLÅSNINGSEFFEKTER

Reavinstskatten är en skatt på värdestegringen av bostaden, skillnaden mellan det du köpte din bostad för (anskaffningsvärdet) och det du sålde din bostad för (försäljningsvärdet). Vinsten beskattas sedan med 22 procent[8]. Intäkten från denna skatt uppgick till cirka 34 miljarder 2017. Ingen myndighet för i dag löpande statistik över intäkterna från reavinstskatten utan SCB har bara tidsserier på den totala kapitalvinstbeskattningen, där reavinstskatten är en del. Vi tror dock att skatten borde variera en del över åren. Fastighetspriserna har dock stigit nästan konstant de senaste 20 åren med undantag för 2007 och 2018 så man kan anta att skatten på fastighetsförsäljningar följt samma trend (Mäklarstatistik 2020).

8 Tekniskt sett beskattas 2/3 av reavinsten med 30 procents skatt.

Det finns de som argumenterar för att en reavinstskatt skapar inlåsningseffekter på bostadsmarknaden, då den minskar nettobeloppet en ägare kan få ut vid en försäljning. Om nettobeloppet inte räcker för att köpa en ny bostad som ägaren är nöjd med kan ägaren välja att bo kvar i stället. På så sätt blir människor kvar i bostäder de inte vill ha, samtidigt som andra inte kan flytta in i de bostäderna (Bergendahl med flera 2015).

Det finns dock få belägg att reavinstskatten skulle skapa stora inlåsningseffekter (se Waldenström 2017b):

- En studie från OECD (2011) visar att Sverige har en av OECD:s högsta rörligheter på bostadsmarknaden och att Sverige har en av de lägsta transaktionskostnaderna för köp och försäljning av bostäder. Slutsatsen av detta är att även om reavinstskatten som sådan skulle ha en inlåsningseffekt så har dagens skatt små sådana negativa effekter.[9]
- Svenska data visar att ökningen av kapitalvinstbeskattningen 2001 och 2008 inte resulterat i en lägre rörlighet på bostadsmarknaden.
- En studie av det engelska skattesystemet hittade dock en märkbar effekt av en ökning av reavinstbeskattningen. Skatteförändringen var en del av en större skattereform, vilket gör att man inte säkert kan veta vilken effekt förändringen av reavinstskatten hade.

Det som talar för att behålla skatten är att den ger ett bra bidrag till statskassan med 34 miljarder per år samt att det är en ren skatt på vinster som görs på bostadsaffärer. Detta kan ställas mot baksidan av skatten: (de högst begränsade) inlåsningseffekterna. Inlåsningseffekterna minskas även att man kan skjuta upp skatten om man samtidigt köper en ny bostad. Vidare skulle ett borttagande av skatten kraftigt gynna nuvarande bostadsägare. De skulle både se ett ökat pris i dag och en lägre framtida skattebetalning. Vi anser därför att skatten bör behållas.

STÄMPELSKATTEN – INTE OPTIMAL, MEN EN STABIL SKATTEBAS

Stämpelskatten är en skatt på ett köp eller inteckning av en fastighet eller tomträtt. Det är alltså en ren transaktionsskatt. Skatten består av två delar:

- När du köper en fastighet: Köparen av en fastighet eller tomträtt betalar vid köpet en stämpelskatt för att få lagfarten. Denna skatt är på 1,5 procent för privatpersoner av det högsta beloppet av köpesumman eller taxeringsvärdet. För juridiska personer som exempelvis aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar är skatten 4,25 procent.

- Den andra delen av stämpelskatten är en skatt som tas ut om man intecknar fastigheten. En inteckning är en registrering i tingsrättens fastighetsbok

som behövs för att ta lån på fastigheten. Skatten ligger på 2 procent på inteckningsbeloppet.

Stämpelskatten gäller normalt inte vid arv eller gåvor (Lantmäteriet 2020). Stämpelskatten har inte skapat så mycket debatt som de andra skatterna och inga studier har gjorts på svenska förhållanden. Stämpelskatten drar in cirka 12 miljarder per år.

Skatten kan jämföras med realisationsvinstbeskattningen men betalas oavsett om fastigheten såldes med förtjänst eller inte. Skatten betalas av köparen, men det är troligen så att delar av denna skatt reflekteras i priset som köparen betalar.

Eftersom stämpelskatten är en omsättningsskatt blir kostnaden av att omsätta bostäder, sälja och köpa, större. Flera studier har visat att en transaktionsskatt minskar rörligheten på bostadsmarknaden (se bland annat Dachis med flera 2012, Besley med flera 2014, Kopczuk och Munroe, 2015, Best och Kleven, 2018 samt Slemrod med flera 2017). Exempelvis visar en finsk studie från Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (2018) på att en ökning av den finska stämpelskatten på motsvarande bostadsrätter minskade rörligheten på den finska bostadsmarknaden.

Stämpelskatten är ett svårare fall än realisationsvinstbeskattningen då det finns starka bevis för att den har skadliga effekter på ekonomin i andra länder. Skulle detta även gälla för Sverige? Vår bedömning är att Sverige är jämförbart med andra länder såsom Finland.

Frågan som måste ställas är då om skatten kan ersättas med någon annan? Enligt OECD:s rekommendationer finns det andra mycket skadligare skatter som borde prioriteras vid den händelse politiker vill göra en skattereform (OECD 2010). Vår slutsats är att det finns andra skatter som skulle kunna sänkas innan man ger sig på stämpelskatten.

3.4 KAPITALVÄRDESSKATTER PÅ FASTIGHETER – FASTIGHETSSKATTEN OCH DEN KOMMUNALA AVGIFTEN

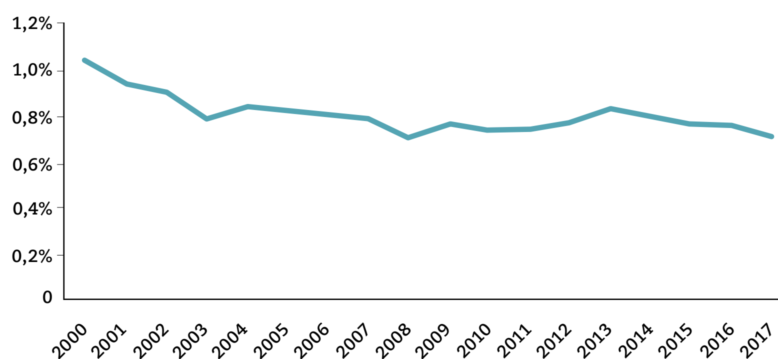
En fastighetsskatt är en skatt på avkastningen av ägandet av en fastighet. Fastighetsskatten kan delas in i två kategorier:

1) Skatt på småhus och hyreshus som främst tar sikte på att beskatta bostäder, kontor, butiker, hotell, restauranger och dylikt. Dessa fastigheter beskattas genom den så kallade kommunala fastighetsavgiften.
2) Övriga fastighetsskatter på bland annat jordbruksfastigheter, industrifastigheter med mera. Dessa beskattas med en statlig fastighetsskatt. Ägare av industrifastigheter betalar exempelvis en skatt om 0,5 procent av taxeringsvärdet (Skatteverket 2020).

För att visa hur skatten sett ut över tid har vi ritat ut statens och kommunernas totala intäkter från skatter på fastigheter. Totalt drog staten in 32 miljarder kronor i fastighetsskatt 2017.

FIGUR 12: SKATTER PÅ FASTIGHETER I % AV BNP

TOTALA SKATTEN PÅ FASTIGHETER HAR FALLIT ÖVER TID

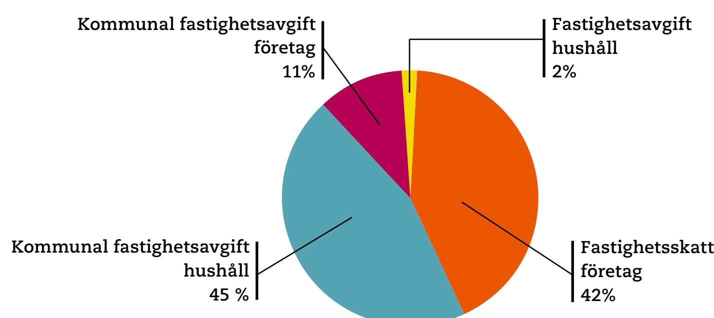


Figuren visar statens och kommunernas totala intäkter från skatter på fastighetsskatter inklusive den kommunala fastighetsavgiften som procent av BNP.
Källa: ESV (2018), SCB (2020) och egna beräkningar.

För att bryta ner detta ytterligare visar vi nedan hur stor del av skatterna från fastigheter som kommer från fastighetsavgiften och hur mycket som kommer från den statliga fastighetsskatten. Vi kan se att den kommunala avgiften som betalas av privatpersoner och den statliga fastighetsskatten som betalas av företag står för lejonparten av de totala inkomsterna från skatten på fastigheter.

FIGUR 13: SKATTER PÅ FASTIGHETER UPPDELAT PÅ VEM SOM BETALAR DESSA SAMT PÅ SKATTENS NAMN

PRIVATPERSONER BETALAR CIRKA HÄLFTEN AV DE TOTALA FASTIGHETSSKATTERNA



Figuren visar hur stor del av skatten på fastigheter som kommer från den statliga fastighetsskatten och den kommunala avgiften samt vem som betalar denna.
Källa: ESV (2019) och egna beräkningar

FASTIGHETSSKATT PÅ BOSTÄDER FÖRE OCH EFTER 2007

	Före 2007:	**I dag (2020)**
Hyreshusenheter	Fastighetsskatten var 0,4 procent av taxeringsvärdet för den delen av taxeringsvärdet som avsåg bostäder och 1,0 procent av taxeringsvärdet för lokaler. (Före 2007 var fastighetsskatten 0,5 procent)	Fastighetsavgiften är 1 429 kronor/bostadslägenhet, dock högst 0,3 procent av taxeringsvärdet. Fastighetsskatten för lokaldelen är 1,0 procent av taxeringsvärdet
Småhusenheter	För småhusenhet var skatten från 2001 fastighetsskatt utgår 1,0 procent på taxeringsvärdet respektive bostadsbyggnadsvärdet och tomtmarksvärdet.	Fastighetsavgiften är i dag 8 349 kr/småhus, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet.

Ett småhus är en byggnad som fungerar som bostad åt en eller två familjer. Detta inkluderar exempelvis vanliga villor. Hyreshus är en byggnad som fungerar som bostad åt minst tre familjer, här ingår stora delar av de byggnader som ägs av bostadsrättsföreningar och ägare av byggnader som hyrts ut som hyresrätter (Skatteverket 2020).

Vi kommer i den här rapporten främst fokusera på den skatt som betalas på småhus och hyreshus, den kommunala fastighetsavgiften.

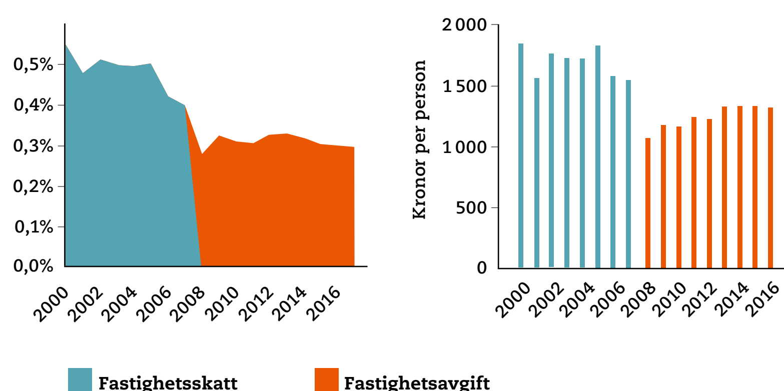
SKATTEN FRÅN INSTIFTANDET, VIA ÅRHUNDRADETS SKATTEREFORM PÅ 90-TALET, TILL I DAG

Från mitten av 80-talet och fram till 2008 fanns det en statlig fastighetsskatt på småhus och hyreshus. Skatten justerades flera gånger. Över tid kom skatten att förändras på framför allt två plan, dels sänktes skattesatsen och det infördes en begränsningsregel för hur stor fastighetsskatten skulle få vara ett visst år (Boije och Lind, 2002). Alliansregeringen avskaffade den gamla fastighetsskatten 2008 och införde en ny kommunal fastighetsavgift. Vi har ritat ut både fastighetsskatten och den kommunala avgiften som procent av BNP och inflationsjusterat per person. Det första måttet (som procent av BNP) visar hur stor skatten var i förhållande till hela ekonomin. Där ser vi att den totala skatten i början av 00-talet låg något under 0,5 procent av BNP och sjönk från 2004. År 2008 avskaffades fastighetsskatten på bostäder (småhus och hyreshus) och ersattes med en fastighetsavgift.

Fastighetsavgiften var och är väsentligt lägre, kring 0,3 procent av BNP. Tittar vi på den inflationsjusterade skatten per person så betalade en genomsnittsperson en fastighetsskatt på lite över 1 500 kronor per år fram till 2007 då systemet ändrades och genomsnittet föll till 1 300 kronor. Det är dock inte helt rättvisande att titta på alla över 20 för att förstå hur mycket en individ faktisk betalar. Av de som betalar fastighetsavgiften var denna i genomsnitt 2017 cirka 4 300 kronor.

FIGUR 14: SKATTEN SOM PRIVATPERSONER BETALAT FÖR SINA SMÅHUS OCH HYRESHUSFASTIGHETER SOM ANDEL AV BNP OCH PER (PRIVAT)PERSON (INFLATIONSJUSTERAT).

FASTIGHETSSKATTEN PÅ BOSTÄDER HAR FALLIT OCH PRIVATPERSONER BETALAR MINDRE SKATT



Figuren till vänster visar den tidigare statliga fastighetsskatten och den nuvarande kommunala fastighetsavgiften som andel av BNP. Figuren till höger visar den skatt som privatpersoner betalat för sina fastigheter som kronor per person.
Källa: SCB och egna beräkningar.

KOMMUNAL FASTIGHETSAVGIFT – EN DOLD SKATT MED SKEV FÖRDELNINGSPROFIL

Övergången från en statlig skatt till en kommunal dito påverkade i sig inte själva fördelningsprofilen på skatten men alliansregeringen sänkte både procentsatsen och införde ett tak för skatten som i praktiken minskade skatten. Detta medför att personer med villor värderade till över en miljon kronor betalar en minskande andel skatt – ju högre taxeringsvärde desto lägre andel. Konsekvenserna av detta blev att ojämlikheten mellan inkomstklasser och stad och land ökade.

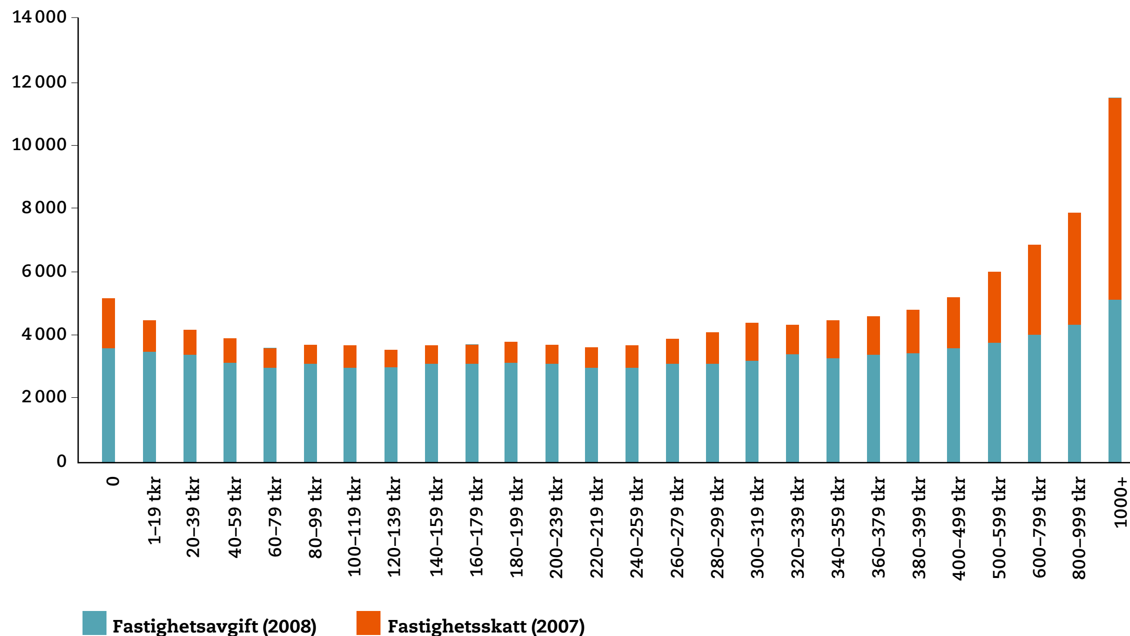
DEN KOMMUNALA AVGIFTEN GYNNAR DE RIKA

För att visa hur de rikaste gynnades av skatteförändringarna (sänkningen) har vi ritat ut hur stor sänkningen var för olika inkomstgrupper nedan. Den helfärgade stapeln visar nuvarande skatt uppdelat på inkomstgrupper (för de som betalade skatten). Summan av de helfärgade och streckade staplarna visar skatten innan sänkningen. Vi ser att av de som betalade skatten fick de med

de högsta inkomsterna (över en miljon) en skattesänkning på i genomsnitt sex tusen kronor per år. Detta kan ses som en subvention till de rikare.

FIGUR 15: FASTIGHETSSKATT OCH FASTIGHETSAVGIFT, MEDELVÄRDE PER INKOMSTGRUPP (ÅRSINKOMSTER) FÖR ALLA SOM BETALAR SKATT

DE RIKA TJÄNADE PÅ BORTTAGANDET AV FASTIGHETSSKATTEN

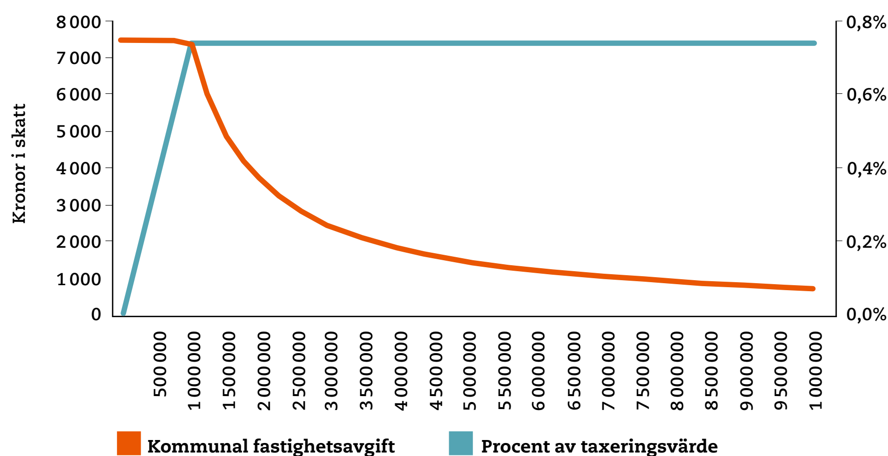


Figuren visar skillnaden i medelvärde mellan fastighetsavgiften 2008 och fastighetskatten 2007 för de personer som betalade skatten.
Källa: SCB.

Hur stor är då denna subvention till de rikare? Finanspolitiska rådet (2016) har gjort en analys av vad ett borttagande av taket skulle innebära och att detta skulle öka skatteintäkterna med cirka 10 miljarder. Detta betyder att människor med en bostad värd över cirka en miljon får en subvention gentemot de som äger en billigare villa. Mest subventioneras de som äger en riktigt dyr villa gentemot de som äger en villa just över en miljon. För att illustrera poängen har vi ritat ut skatten för bostäder från 0 kronor i taxeringsvärde upp till 10 miljoner kronor. Vi kan se hur skatten snabbt stiger fram till takbeloppet just över 7 400 (2017) och sedan är lika för alla bostäder värderade mer än cirka 1 miljon kronor. Den andra linjen (som faller) visar hur stor procent skatten utgör av taxeringsvärdet. Eftersom skatten är lika stor för villor värda över en miljon så faller den procentuella skatten. Ett hushåll med en villa värd 10 miljoner betalar alltså under 0,1 procent i skatt medan en person med en villa värd 1 miljon betalar 0,75 procent i skatt.

FIGUR 16: KOMMUNAL FASTIGHETSAVGIFT FÖR TAXERINGSVÄRDEN SAMT SOM ANDEL AV TAXERINGSVÄRDEN

DYRA VILLOR HAR LÄGST SKATT



Figuren visar storleken på den kommunala fastighetsavgiften i kronor för ett visst taxeringsvärde samt avgiften som andel av taxeringsvärdet. Källa: SCB (2020) och egna beräkningar.

DEN KOMMUNALA AVGIFTEN DUBBELBESTRAFFAR LANDSBYGDEN

Taxeringsvärdet på fastigheter är olika beroende på var man bor i landet. Kranskommuner till Stockholm såsom Lidingö och Danderyd har bland Sveriges högst värderade bostäder och kommuner som exempelvis Gällivare och Kiruna har betydligt lägre taxeringsvärden.

Den kommunala avgiften dubbelstraffar kommuner såsom Gällivare och Kiruna:

- Invånare i dessa kommuner betalar mer i skatt med den kommunala avgiften än man gjorde med den statliga skatten (SVT 2019, se också figur 17).
- Kranskommuner till Stockholm, Malmö och Göteborg får in mycket större intäkter än kommuner såsom Gällivare och Kiruna. Tidigare gick pengarna till staten som kunde fördela dessa över landet (Johansson och Lind 2000).

Ekonomistyrningsverket (2014) visar även att taket i den kommunala avgiften gjort att skatten mellan 2008 och 2012 ökat successivt i kommuner som Härjedalen med mer än en krona per hundra kronor medan skatten i Solna ökat med endast två öre per hundra kronor. Anledningen är att ägare som redan betalar den maximala skatten inte behöver betala mer när taxeringsvärdena ökar (vilket oftare är fallet i Solna än i Härjedalen).

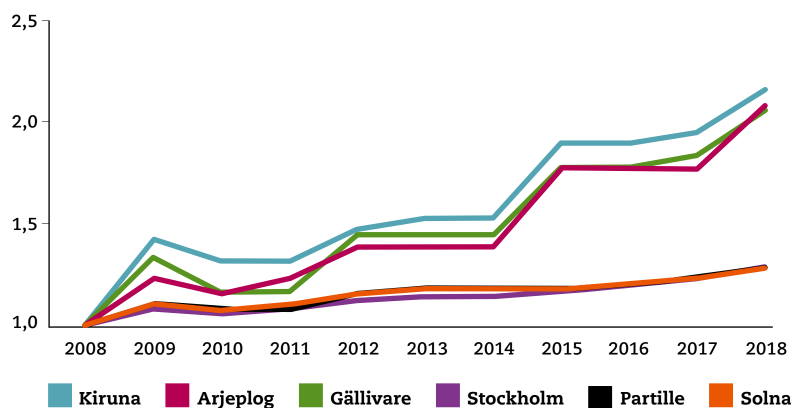
Det faktum att skatten är en kommunal angelägenhet ger kommunerna incitament till att både öka och minska byggandet. Ett ökat byggande leder till fler fastigheter som kan betala skatt. Samtidigt får kommuner incitament till att inte

vidta åtgärder som kan bidra till att dämpa fastighetspriserna. Detta kan exempelvis vara att bygga bostäder för socioekonomiskt svaga grupper.

För att visa hur ojämlikt skatten har ökat har vi illustrerat utvecklingen av skatten i sex kommuner i Sverige: Kiruna, Arjeplog, Gällivare, Stockholm, Partille och Solna från 2008 till 2018. Om vi tittar på medelvärdet för fastighetsavgiften en skattebetalare betalar i dessa sex kommuner ser vi hur skatten ökat kraftigt i de tre första kommunerna (Kiruna, Arjeplog, Gällivare). En husägare betalar i dag nästan två gånger mer i kommunal fastighetsavgift i dessa tre kommuner medan en husägare i Stockholm, Partille och Solna betalar enbart cirka 20 procent mer. Notera att detta inte är inflationsjusterade siffror, totalt steg prisnivån med cirka 9 procent mellan 2008 och 2018.

FIGUR 17: UTVECKLING AV DEN KOMMUNALA FASTIGHETSAVGIFTEN I ETT ANTAL KOMMUNER

MÅNGA HUSÄGARE PÅ LANDSBYGDEN HAR FÅTT EN BETYDLIGT STÖRRE ÖKNING AV FASTIGHETSAVGIFTEN JÄMFÖRT MED HUSÄGARE I STORSTÄDERNA



Figuren visar utvecklingen av den kommunala fastighetsavgiften för de som betalar skatten i ett antal kommuner: Kiruna, Arjeplog, Gällivare, Stockholm, Partille och Solna.
Källa: SCB (2020) och egna beräkningar.

3.5 FASTIGHETSKATTEN ÄR EN AV DE BÄSTA SKATTERNA

En oönskad effekt av många skatter är att de riskerar att påverka människors beteende. Fastighetsskatten anses dock av de flesta nationalekonomer som en skatt med relativt små oönskade effekter:
Effekten på fastighetsmarknaden av en fastighetsskatt är ofta relativt låg. Det tar tid att både bygga nya fastigheter likaväl som att köpa och sälja. På sikt påverkar även en fastighetsskatt marknaden, då den kan tänkas sänka den långsiktiga byggnadstakten i ekonomin. På kort sikt är utbudet av fastigheter opåverkat av prisförändringar, vilket gör att förändringar i fastighetsskatten

direkt överförs till fastighetspriserna och därmed sänker dem med en storlek motsvarande skattens storlek (se bland annat Sjöblom med flera 2014).

Hur ser då det empiriska underlaget ut? Det finns mycket forskning som stödjer idén att fastighetsskatten är en relativt sett bättre skatt för staten att ta ut. Johansson med flera (2008) visar att skatt på mark och fastigheter är de skatter som har minst negativ inverkan på tillväxt. En rapport från EU-kommissionen menar även att en skatteväxling (från andra skatter) mot fastighetsskatten skulle ha långsiktigt positiva effekter på tillväxten (EU-kommissionen 2018). Liknande resultat erhålls även av Arnold (2008) och Heady med flera (2009).

Ett annat perspektiv handlar om förhållandet mellan olika typer av boende och investeringar. För den som köper sitt eget hem görs i praktiken en investering i ett hem som möjliggör konsumtion av boende, medan den som hyr sitt boende betalar för att just få konsumera boende. Det finns därmed två aspekter av likformighet som kan påverka marknaden, skatten på investeringar i andra kapitalformer än fastigheter, och den relativa kostnaden av att äga sitt boende och att endast hyra det.

Ytterligare en effekt av fastighetsskatten är att den skapar incitament för markägare att använda marken produktivt, i stället för att låta mark ligga och vila (Norregaard 2013).

3.6 EN NY FASTIGHETSSKATT

Skatter på fastigheter kan delas upp i två kategorier: en skatt på flödet (köp/sälj) och en på kapitalvärdet (procent på totalvärdet). Vi anser att det är befogat att beskatta båda. Skatterna på flödet kan (och har till viss del) en negativ effekt på ekonomin, men bidrar till att minska ojämlikheten och täcka statens utgifter. Man kan sammanfatta baserna för beskattning som antingen:

1) En skatt på kapitalvärdet. En bostadsfastighet kan beskattas som en kapitalavkastning eller som en förmögenhet och vinster från denna som kapitalvinster. Logiken är som följer: ägaren av en bostad får en form av avkastning på kapitalet ”gratis” boende. Denna avkastning i form av boende är i dag mycket lågt beskattad jämfört med avkastningar från andra tillgångsslag såsom aktier.
2) En skatt på konsumtion. En fastighet köps oftast för att konsumeras i den meningen att det är boendetjänsten köpare är ute efter när de köper en bostad. I detta fall kan en skatt på bostadsfastighet jämföras med köp av en annan vara eller tjänst där köparen betalar moms.

KAPITALVÄRDET

När man beskattar kapitalvärdet kan man beskatta antingen marken och/eller byggnaderna. I dag beskattar vi båda delarna.

EN SKATT PÅ ENBART MARKEN HAR SINA FÖRDELAR

En skatt på enbart marken, i stället för båda delarna, skulle ha flera fördelar:

- **En skatt på land är ekonomiskt effektivare än en skatt på hela fastigheten.** Även om man ofta hävdar att en fastighetsskatt på byggnader och mark inte har snedvridande effekter så stämmer det inte helt. Investerares beslut att bygga nytt eller ut kan påverkas av skatter på fastigheten eller byggnaderna. Detta gäller inte för land. Eftersom utbudet är begränsat så slår en skatteökning på land enbart på värdet för ägaren av land och påverkar inte investeringsbesluten. Investerare och hushåll kommer fortfarande investera lika mycket pengar i mark med skillnaden att landägare kan ta ut mindre betalt för sin mark (Lincoln Institute of Land Policy 2010).

- **Kostnaden bärs av landägare.** Kostnaden för de flesta skatter delas av både konsumenter, arbetstagare, arbetsgivare och producenter. Hur stor del som faller på varje grupp är olika beroende på vara eller tjänst. Även en skatt på byggnader gör detsamma. Den minskar värdet av att bygga så att byggföretagen måste sänka sina priser och så vidare.

  En skatt på land har inte den effekten. Marknadspriset på mark kommer vara densamma oavsett skatt. En skatt kommer enbart att sänka den vinst som landägaren kan ta ut vid försäljning av marken.

- **Jämlikare.** Värdet på marken varierar mer än värdet på byggnaderna som står på den. Om två likadana hus skulle byggas i Borlänge och Danderyd skulle värdet på fastigheten öka relativt mer i Danderyd, eftersom läget är så avgörande för värdet på hela fastigheten.[10]

Nackdelen med markskatten är att man måste förlita sig på värderingar av marken som görs med statistiska modeller. Det säljs relativt lite tom tomtmark för bostäder jämfört med mark med bostäder på (Skatteverket 2017).

Marknadsvärde: den tidigare skatten (och nuvarande) baseras på marknadsvärdet för hela fastigheten. Detta är den vanligaste basen för en fastighetsskatt bland länder som beskattar fastigheter (Ds 1998:3). För att uppskatta marknadsvärdet används statistik över försäljningspriser, tomtpriset och i vissa fall en uppskattning över potentiella hyresinkomster om fastigheten hyrs ut. Fördelen med marknadsvärdet är att skatten baseras på ett faktiskt värde som bostaden har vilket gör den mest objektiv (se bland annat diskussionen i Fastighetsskatteutredningen SOU 1992:11).

10 I de tomtvärdestabeller som Lantmäteriet tar fram så använder de ett statistiskt samband mellan en fastighets värde och tomtvärdets del av fastighetsvärdet. Tittar man i dessa tabeller ser man att markvärdets andel ökar med totalvärdet. Man kan tänka sig att ett värde på en byggnad varierar mindre än värdet på marken beroende på var byggnaden/marken befinner sig (se bland annat Skatteverket 2017).

Ett problem med marknadsvärdet är att fastigheter sällan byter ägare, vilket gör marknadsvärdet svårt att uppskatta. En statlig utredning har dock visat att de taxeringsvärden man till slut satte på bostaden stämde väl med marknadsvärdet på fastigheten (SOU 1992:11).

Ett av de största problemen med en fastighetsskatt som återspeglade marknadsvärdet var att detta värde kraftigt steg i storstadsområden och för fastigheter i attraktiva kustområden (Boije och Lind 2002). Ägarna där fick se sin bostad öka alltmer i värde, men fick inga högre inkomster. De upplevde då den höjda skatten som orättvis.

Anskaffningsvärdet: utöver en skatt på fastighetens marknadsvärde eller marken kan man använda anskaffningsvärdet. Denna modell går ofta under namnet Kalifornienmodellen. Skatten utgår ifrån det pris som fastigheten köptes för eller den totala produktionskostnaden inklusive tomtpriset. Skatten på anskaffningsvärdet kan sedan justeras upp med inflationen eller en annan given procentsats varje år. Systemet har använts i Kalifornien sedan 1978 och ökat med inflationstakten med ett tak på 2 procent per år.

En stor fördel med anskaffningsvärdet är att skatten blir förutsägbar och påverkas inte av fastighetsprisförändringar. Men det finns flera nackdelar:

Inlåsningseffekter: om priserna på bostäder ökar kraftigt såsom i Sverige kan det skattemässigt bli mycket dyrt att byta bostad.

Fördelningspolitiskt: ojämna prisökningar påverkar människors förmögenheter men inte deras skattebörda.

Orättvist: beroende på när bostaden köptes kan anskaffningsvärdena vara olika. Grannar riskerar att betala olika stor skatt trots att deras bostäder är likvärdiga.

Risk för fusk: människor får incitament att inrapportera låga anskaffningsvärden.

Riskerar att minska skattebasen över tid: om man sätter uppräckningen för lågt kommer skattebasen att ätas upp över tid.

KONSUMTIONSVÄRDET

- **Yta:** i stället för att beskatta kapitalvärdet kan man beskatta värdet av själva boendetjänsten utan koppling till marknadsvärdet. Exempelvis kan man ha en skatt på boyta (Ds 1998:3). Fördelen med detta är att snedvridningarna minskar och det finns starka incitament att bo i mindre fastigheter. Nackdelen är att människor i rika områden får betala samma skatt per kvadratmeter som människor i fattiga områden (se Boije med flera 2003). Yta kan också ses som illegitimt utifrån att boyta representerar en mindre del av konsumtionsvärdet (Slacks 2001).

- **Bruksvärdet:** ett annat alternativ för att beskatta konsumtionsvärdet är att använda bruksvärdet. Principen används i dag för att prissätta hyresrätter och ska återspegla hyresgästens värde av bostaden (Hyresnämnden 2011). Fördelarna med detta är att skatten skulle bli mer förutsägbar men nackdelarna är uppenbara. Bruksvärdessystemet ger i dag upphov till en ineffektiv allokering av bostäder och det är oklart om bruksvärdet verkligen återspeglar värdet för de boende (Bustos och Örjes 2017).

- **Produktionskostnad:** slutligen kan man utgå ifrån produktionskostnad som bas för en fastighetsskatt. Ett hus med hög produktionskostnad får en hög skatt och vice versa. Man kan även inkludera eller exkludera markpriset i produktionskostnaden, beroende på om man vill beskatta lägesfaktorn eller inte. Produktionskostnaden för bostäder följer generellt den ekonomiska utvecklingen bra och därför är kostnaden en bra bas för att skapa en stabil skatt. Det finns dock en risk att investeringar i både nyproduktion och underhåll/renovation minskar för att hålla det beskattningsbara underlaget nere (Ds 1998:3).

VI FÖRESLÅR EN MARKSKATT BASERAD PÅ MARKNADSVÄRDE

I valet mellan att beskatta kapitalvärdet och konsumtionsvärdet föreslår vi det förstnämnda. Vi gör det utifrån tre anledningar:

1) eftersom marknadsvärdet faktiskt återspeglar konsumtionsvärdet för fastighetsägaren,
2) en skatt på kapitalvärdet fångar in förmögenhetsökningar då priset stiger samt att
3) alternativen är sämre:
   a) yta och bruksvärde återspeglar dåligt nyttan som fastighetsägaren faktiskt får från fastigheten,
   b) produktionskostnaden kan inte användas för beskattning av mark utan man måste då ta till någon annan värderingsmetod såsom anskaffningsvärde.

Vi föreslår utöver detta att man går över till en markbaserad skatt i stället för en skatt som beskattar både marken och byggnader på fastigheten. En skatt på land har ett antal fördelar mot en skatt på både land och fastigheter och kan göras kostnadsneutral mot dagens system. Vi tror inte heller att de statistiska modeller som Skatteverket använder skulle ge upphov till större godtycklighet än den värdering som görs av hela fastigheter.

3.7 BESKATTNINGENS FORM

Utöver basen är det värt att titta på beskattningens form. Därför börjar vi med att titta på två centrala problem med fastighetsskatten och sedan hur man kan tackla dessa.

- **Brist på förutsägbarhet:** Den gamla fastighetsskatten var svår att förutse, eftersom utvecklingen på fastighetspriser inom ett visst område är svår att förutsäga över tid. På så sätt uppstår ett osäkerhetsmoment för hushåll när de försöker planera sin ekonomi, och kan även skapa legitimitetsproblem.

- **Brist på likviditet:** Eftersom ägandet av en fastighet ofta enbart ger ett värde i natura (värdet av att bo) finns det sällan pengar att beskatta. Detta gör att personer kan äga en högt värderad fastighet men samtidigt inte ha pengar på banken att betala skatten med. Problemet uppkommer om taxeringsvärdet på fastigheterna stiger. Detta leder till en ökad skatt utan att individen upplevt någon förbättring (se bland annat Boije och Lind 2002). På sikt kan upplevelsen att staten beskattar pengar som inte finns urholka legitimiteten för skatten. Det är troligt att dessa faktorer bidragit kraftigt till fastighetsskattens impopularitet. I 2004 års SOM-undersökning visar det sig att 71 procent ville att fastighetsskatten skulle sänkas (2004).

Utmaningen med fastighetsskatten är att den ekonomiskt sett är väldigt bra men svår att förklara pedagogiskt och höjningar medför risk att människor hamnar i svårighet med likviditet. För att lyckas implementera en ny fastighetsskatt behöver vi justera för vissa problem utan att regelsystemet blir för krångligt. Om vi jämför med den gamla skatten ser vi ett antal åtgärder som skulle minska skattens impopularitet:

BÄSTA SÄTTET ATT ÖKA FÖRUTSÄGBARHETEN ÄR ATT FÖRDRÖJA SKATTEN

För att öka förutsägbarheten på fastighetsskatten kan man använda en eller flera av dessa två metoder:

- **Skattefördröjning:** Genom att använda historiska marknadsvärden, exempelvis taxeringsvärdet för tre år sedan, i stället för det innevarande årets, skulle vi få en mer förutsägbar skatt. På så sätt kan vi skapa en större trygghet hos hushållen.

- **Glidande medelvärden.** Att basera skatten på ett medelvärde över flera år gör att förändringar i priser tar längre tid att realiseras i en högre skatt.

Av dessa två tror vi att en fördröjning skulle vara det mest effektiva. Dels är en fördröjning lätt att förstå samtidigt som det erbjuder en möjlighet att veta om sin skatt flera år i förväg.

LÖPANDE INBETALNINGAR GÖR SKATTEN MINDRE KÄNNBAR OCH LÄTTARE ATT BETALA

En skatt som betalas månadsvis innebär en mindre utgift för skattebetalaren vid varje betalningstillfälle och har både effekten att upplevas som en mindre uppoffring samtidigt som det kan minska de likviditetsproblem som kan uppkomma när ett relativt stort belopp ska betalas in en gång per år.

INKOMSTGRÄNSER: EN GARANT FÖR EN LEGITIM SKATT

Den tidigare fastighetsskatten hade så kallad begränsningsregel (se SOU 1999:59 och Prop. 2001/02:3). Fastighetsskatten kunde inte bli högre än 5 procent av den skattskyldiges inkomst.

Begränsningen gäller bara i vissa fall: Hushållet måste ha en gemensam hushållsinkomst under 600 000 per år och begränsningen gäller bara den delen av taxeringsvärdet som understeg tre miljoner. Beloppen framstår i dag som rätt modesta. Många bostäder är i dag värda långt över tre miljoner. Men man ska komma ihåg att vi sedan dess haft en kraftig prisökning på bostäder. Sedan 2006 har priserna i Sverige fördubblats (Mäklarstatistik 2019). En likvärdig begränsningsregel skulle i dag sluta på runt sex miljoner i stället för tre.

PENSIONÄRSUPPSKJUTNING NÅGOT ATT ÖVERVÄGA

Pensionärer utgör ofta ett speciellt problem inom all egendomsbeskattning. De kan sitta på stora förmögenheter men har ofta en mycket lägre inkomst. Även förmögna pensionärer som äger fastigheter värda åtskilliga miljoner riskerar att få problem att betala en fastighetsskatt. Ett alternativ att överväga är att ge pensionärer möjlighet att skjuta upp skatten med sin fastighet som säkerhet. Den uppskjutna skatten skulle sedan lösas ut av dödsboet flera år senare.

KALIFORNIENMODELLEN: ETT BRA ANDRAHANDSALTERNATIV

Vårt andrahandsalternativ är en svensk variant av Kalifornienmodellen. Basen skulle vara anskaffningsvärdet som sedan räknas upp årligen. Man borde dock inte räkna upp skatten med max 2 procent som i Kalifornien utan med ett bostadsprisindex per kommun för att undvika en orättvis skattebörda och inlåsningseffekter. Vi föreslår även att denna skatt bör betalas in löpande.

VI FÖRESLÅR EN MARKSKATT MED INKOMSTGRÄNSER DÄR SKATTEN BETALAS MÅNADSVIS OCH BASERAS PÅ TAXERINGSVÄRDEN TRE ÅR TILLBAKA I TIDEN

Vi har i kapitlet om beskattningens form beskrivit ett antal verktyg för att lösa vissa av de tillkortakommanden som den förra fastighetskatten hade. Vilka av dessa man väljer att inkludera i en ny fastighetsskatt är egentligen inte så viktigt. Det viktiga är att vi börjar beskatta fastigheter (mark) ordentligt.

Det finns dock ett behov av att ha vissa begränsningar och man måste ställa enkelhet mot träffsäkerhet. Ju fler undantag och skyddsmekanismer desto större chans att man träffar rätt grupp genom att svaga grupper slipper betala. Tvärtom gäller också att mer undantag riskerar att leda till oförutsedda konsekvenser när kreativa skattejurister sätter i gång.

I denna avvägning mellan enkelhet och att skydda vissa grupper tror vi på:

1) En skatt på marknadsvärdet av marken.
2) Skatten ska betalas månadsvis.
3) Skatten baseras på taxeringsvärden tre år tillbaka i tiden.

DET FINNS FÅ EXEMPEL PÅ LÄNDER MED ENBART EN MARKSKATT

De flesta länder som har en fastighetsskatt har antingen en skatt på den totala fastigheten eller en skatt på land och en på byggnaderna. Nästan inga länder har i dag en skatt enbart på land, men flera länder skiljer på skatten på land och på byggnaderna (Dye med flera 2010). Exempelvis:

- Danmark har en skatt på land som tas ut av kommunerna som betalas två gånger per år. Utöver detta har Danmark också en skatt på hela fastighetsvärdet som går till staten (Skatteforvaltningen 2020).

- Totalt beskattar Australien fastigheter med nästan 3 procent av BNP (OECD 2019). I vissa regioner beskattas värdet av bara marken medan i andra beskattas både byggnaderna och marken.

3.8 NÄSTAN 8 MILJARDER FRÅN EN NY MARKSKATT

Vi kommer i denna del fokusera på att räkna på hur mycket en ny markskatt skulle kunna dra in till statskassan. Vi kommer fokusera på bostadsfastigheter, alltså småhusenheter och hyreshus. Vi har även tagit med ägarandelslägenheter i summeringen, men dessa står för en mycket liten del av helheten så vi har tagit bort dem ur våra beräkningar längre ner i avsnittet.

Vi börjar med att jämföra en markskatt med dagens fastighetsskatt: vilken nivå bör markskatten ligga på för att vara kostnadsneutral med dagens kommunala avgift? Därefter kommer vi titta på vad som händer när vi tar bort taket för skatten. Till sist kommer vi analysera effekterna av en begränsningsregel.

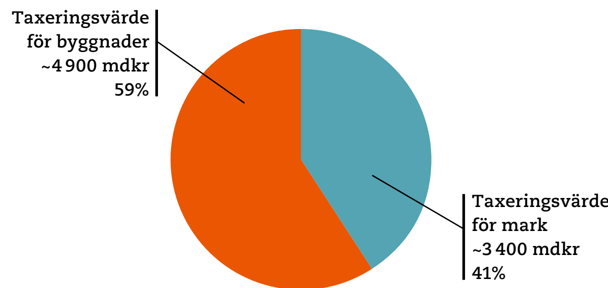
EN MARKSKATT BORDE LIGGA KRING 1,5 TILL 2 PROCENT FÖR ATT VARA NEUTRAL

Det totala taxerade värdet för all bostadsmark är cirka 3 400 miljarder kronor och utgör cirka 41 procent av det totala fastighetsvärdet. För att en markskatt ska ta in lika mycket som en fastighetsskatt på både mark och byggnader behöver alltså markskatten vara högre än den totala fastighetsskatten. En uppskattning

är att markskatten behöver ligga på mellan 1,5 och 2 procent för att dra in lika mycket som dagens fastighetsskatt.[11]

FIGUR 18: TAXERINGSVÄRDE FÖR BOSTADSFASTIGHETER UPPDELAT PÅ MARKVÄRDE OCH BYGGNADER 2019

VÄRDET PÅ ALL MARK FÖR BOSTADSFASTIGHETER ÄR CIRKA 3 400 MILJARDER KRONOR



Figuren summerar taxeringsvärdena för alla småhusenheter, hyreshusenheter och ägarlägenhetsenheter för 2019.
Källa: SCB (2019f).

I dag är den offentliga intäkten från den kommunala fastighetsavgiften som gäller för småhusenheter och hyreshusenheter cirka 19 miljarder (2018), av denna betalar privatpersoner lejonparten, cirka 16 miljarder (ESV 2019).

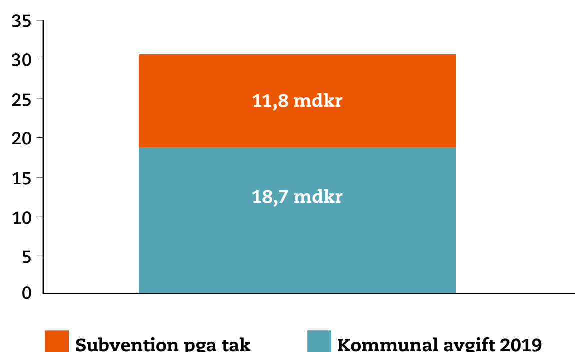
DAGENS TAK GER EN SUBVENTION PÅ CIRKA 12 MILJARDER

I en utredning från IFAU (2016) simulerar man hur mycket intäkter som kommunerna och staten förlorar på takbegränsningen. Totalt så visar IFAUs beräkningar att taket i den kommunala fastighetsavgiften subventionerar högt värderade fastigheter med nästan 12 miljarder kronor. Dagens kommunala avgift drar som jämförelse in cirka 19 miljarder (ESV 2019). För att bättre visa hur stort bortfallet är så illustrerar vi det i en graf nedan där vi har lagt subventionen ovanpå dagens avgift.

11 Dagens fastighetsavgift är på 0,75 procent av fastighetsvärdet upp till ett takbelopp. Takbeloppet gör det svårare att uppskatta den exakta storleken på en kostnadsneutral markskatt. Till detta så innebär specialreglerna för hyreshus att uppskattningen blir svårare att göra. I avsaknad av data för alla individuella fastigheter gör vi ändå bedömningen att en skatt på markvärdet borde ligga kring 1,5 till 2 procent för att vara neutral. Vi baserar detta på ett en fastighetsskatt på 0,75 utan tak skulle motsvara en markvärdesskatt på cirka 1,8 procent.

FIGUR 19: TOTALA INTÄKTER FRÅN DE KOMMUNALA FASTIGHETS-AVGIFTERNA OCH POTENTIELL SKATTEINTÄKT OM TAKBEGRÄNSNINGEN SLOPADES

TAKET I FASTIGHETSSKATTEN ÄR VÄRT CIRKA 12 MILJARDER



Figuren visar intäkterna från den kommunala avgiften 2019 och beräkningen av intäkter som ett slopat tak skulle ge 2016.
Källa: ESV (2019), IFAU (2016) och egna beräkningar.

EN BEGRÄNSNINGSREGEL KOSTAR 4 MILJARDER MEN SKYDDAR PERSONER MED LÅG INKOMST

Det är mycket svårt att uppskatta den exakta effekten av hur en begränsningsregel skulle slå ut i verkligheten. För att göra en exakt beräkning krävs både data på alla individer, deras inkomster och ägande av fastigheter. För att få en uppskattning har vi tittat på hur mycket intäkterna föll mellan 2000 och 2001 då begränsningsregler för den förra fastighetsskatten introducerades. Totalt föll intäkterna mellan 2000 och 2001 med 6 procent (ESV 2019). Samtdigt steg genomsnittliga kvadratmeterpriset med cirka 7 procent (Mäklarstatistik 2019) mellan 2000 och 2001. Mot bakgrund av detta utgår vi ifrån att en begränsningsregel skulle minska intäkterna med cirka 13 procent, det vill säga cirka 4 miljarder.

TOTALT SKULLE VÅRA FÖRSLAG ÖKA INTÄKTERNA FRÅN FASTIGHETS-SKATTEN FRÅN CIRKA 19 MILJARDER TILL NÄSTAN 27 MILJARDER

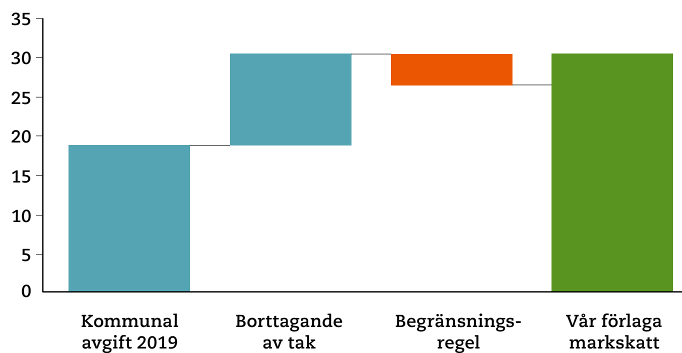
Vi föreslår:

- Markskatt på omkring 1,5 till 2 procent ersätter dagens fastighetsavgift.
- Slopat tak.
- En begränsningsregel likt den tidigare som infördes 2001.

Totalt uppskattar vi att detta skulle öka intäkterna för staten och kommunerna med cirka 8 miljarder från cirka 19 miljarder till cirka 27 miljarder. Vi sammanfattar våra förändringar nedan.

FIGUR 20: SAMMANSTÄLLNING AV VÅRA ÄNDRINGSFÖRSLAG TILL FASTIGHETSSKATTEN

EN NY MARKSKATT SKULLE DRA IN CIRKA 8 MILJARDER



Figuren ovan sammanfattar inkomsten från den kommunala avgiften 2019, IFAU:s uppskattning av intäkter från ett borttagande av tak i fastighetsskatten 2016 samt vår uppskattning av bortfall på grund av en begränsningsregel likt den som introducerades 2000.
Källa: ESV (2019), IFAU (2016) och egna beräkningar.

4 FÖRMÖGENHETSSKATT

4.1 EN SKATT PÅ DE RIKA

Förmögenhetsskatt är en skatt på en persons eller företags tillgångar, med avdrag för skulder, så kallade nettotillgångar. Den tidigare svenska skatten utgick som 1,5 procent (för fysiska personer) av skillnaden mellan tillgångar och skulder. Man behövde dock enbart skatta på det belopp som översteg 1,5 miljoner kronor (Regeringen 2004b).

Lagen räknade upp vilka tillgångar som skulle tas upp till beskattning: bland dessa märks bostäder, aktier, livförsäkringar och pengar (över 10 000 kronor) med mera (Lag 1997:323). Några av de tillgångar som inte skulle tas upp till beskattning var företagstillgångar, pensionsförsäkringar samt konst.

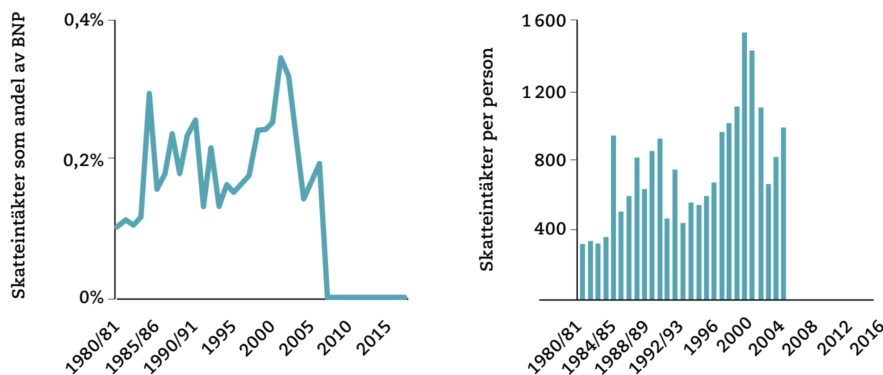
Staten beskattade i huvudsak tillgångarna baserat på deras marknadsvärde. Det fanns dock undantag från marknadsvärdet: exempelvis skulle såväl fastigheter tas upp till taxeringsvärdet samtidigt som aktier ska tas upp till en andel av marknadsvärdet. Det sista gäller i synnerhet för småföretag (Regeringen 2004b).

Historiskt har det funnits flera skäl till att förmögenhetsskatt tagits ut i Sverige (Regeringen 2004b). När skatten infördes 1947 var huvudskälet pragmatiskt: staten ansåg att de som hade förmögenheter hade pengar att betala skatt med. Med andra ord ska skatten ses som en förlängning av skatten på kapitalinkomster, som tydligt skapar inkomster som kan skattas. Därutöver ansågs skatten bidra till en jämnare fördelning av förmögenheterna i samhället. På 90-talet diskuterade riksdagen att avskaffa skatten, men riksdagen valde till slut att behålla skatten. Två ytterligare motiv man framlade var att skatten dels speglade de högre marginalskatterna på arbete, dels utgjorde en finansieringskälla i tider av ekonomisk kris.

Hur stor var då förmögenhetsskatten i praktiken? I Figur 21 visar vi två mått på detta. Först visar vi förmögenhetsskatten som andel av BNP. Vi ser då att mellan 1980 och skattens avskaffande 2006 var skatten mellan 0,1 procent och 0,3 procent av BNP. I den nedre figuren ser vi i stället hur mycket befolkningen i genomsnitt betalade i skatt. Vi ser då att skatten varierade mellan 400 och 1 500 kronor. När skatten avskaffades 2006 drog den in knappt sju miljarder i 2017 års penningvärde. Det var alltså en liten skatt, men inte försumbar.

FIGUR 21: FÖRMÖGENHETSSKATTENS STORLEK ÖVER TID

FÖRMÖGENHETSSKATTEN VAR STABIL FRAM TILL SITT AVSKAFFANDE

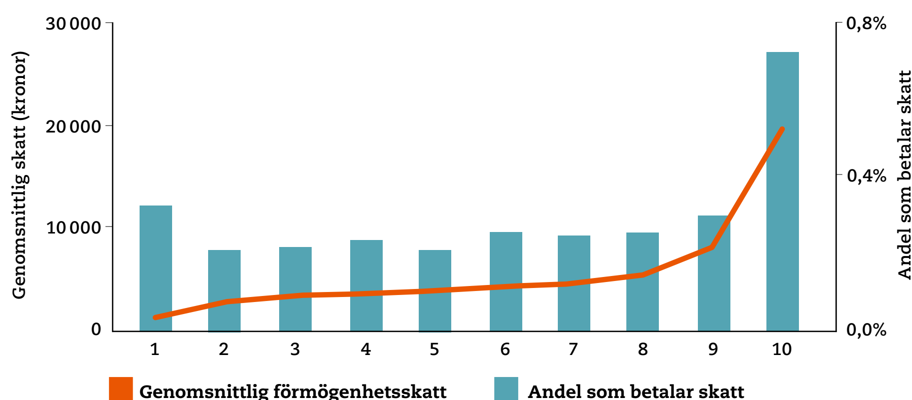


Figuren till höger visar förmögenhetsskatter delat på BNP. Figuren till vänster visar summan av förmögenhetsskatter, justerat med KPI till 2017 års priser, delat på befolkningen över 20 år.
Källa: ESV (2019) och SCB (2019a, 2019b, 2019c) samt egna beräkningar.

Genomsnittliga skattebetalningar visar inte hela sanningen; det fanns stora skillnader i hur mycket rika och fattiga betalade i förmögenhetsskatt. I figur 22 visar vi hur mycket man betalade i förmögenhetsskatt i genomsnitt år 2003 per inkomstdecil. Precis som regeringen avsåg var förmögenhetsskatten progressiv med avseende på inkomst. Vi ser att för dem i decil två till åtta som betalade förmögenhetsskatt var skatten i snitt 8 000 – 9 000 kronor. Den tionde decilen sticker ut, där betalade man i stället 27 200 kronor i genomsnitt. Dessutom ser vi att en betydligt större andel individer betalade förmögenhetsskatt bland dem med högre inkomster. Fram till den nionde decilen var andelen mellan 2 och 4 procent. I decil nio var andelen 5 procent och hela 13 procent i den högsta decilen.

FIGUR 22: FÖRMÖGENHETSSKATT 2003 EFTER INKOMSTDECIL

DE RIKA BETALADE MEST FÖRMÖGENHETSSKATT



Figuren visar fördelningen av genomsnittlig förmögenhetsskatt per inkomstdecil år 2003 för befolkningen över 18 år, rangordnad på basis av inkomster. Dessutom visas andelen individer som betalade skatt. Källa: Regeringen (2004, tabell 14.2) och egna beräkningar.

4.2 EN BRA SKATT I TEORIN, MEN MED STORA PRAKTISKA PROBLEM

OECD (2018) lyfter flera skäl varför vi skulle vilja ha en förmögenhetsskatt, exempelvis:

- **Ökad jämlikhet:** Förmögenheter är ojämlikt fördelade och har dessutom ökat de senaste decennierna. Eftersom rikare personer ofta får större avkastning i procent så kan en förmögenhetsskatt komplettera en platt kapitalinkomstskatt, som i Sverige.

- **Förmögenheter ger andra fördelar:** Förmögenheter ger också fördelar bortom att de möjliggör konsumtion. De kan exempelvis ge ökad status eller ökat politiskt inflytande. Dessutom har rikare människor en högre förmåga att betala skatt, för samma nivå av inkomster.

- **Skapar incitament för utbildning:** Eftersom individers humankapital inte tas upp till beskattning gör en förmögenhetsskatt det relativt mer fördelaktigt att utbilda sig jämfört med att investera i andra tillgångar.

OECD (2018) räknar också upp argument mot en förmögenhetsskatt, exempelvis:

- **Minska sparande och investeringar:** En förmögenhetsskatt gör det mindre lönsamt att spara och investera, vilket borde minska sparandet. I praktiken har det dock varit svårt att belägga detta. Däremot verkar en förmögenhetsskatt leda till ökad skatteplanering.

- **Gynnar rikas sparande:** En förmögenhetsskatt beskattar en tänkt avkast-

ning, vilket innebär att skatten blir relativt hög för dem med lägre avkastning. Då rika ofta har högre avkastning så riskerar skatten att bli regressiv.

- **Skatteflykt:** En förmögenhetsskatt riskerar också att skapa incitament för individer att dölja sina tillgångar i allmänhet eller flytta dem (eller sig själva) till länder med lägre beskattning.

- **Värderingsproblem:** Många tillgångar kan vara svåra att värdera, vilket i synnerhet gör att individer får incitament att underrapportera värdet av sina tillgångar. Det är såväl svårt som dyrt att värdera tillgångar som inte handlas på en öppen marknad, exempelvis konst och onoterade tillgångar.

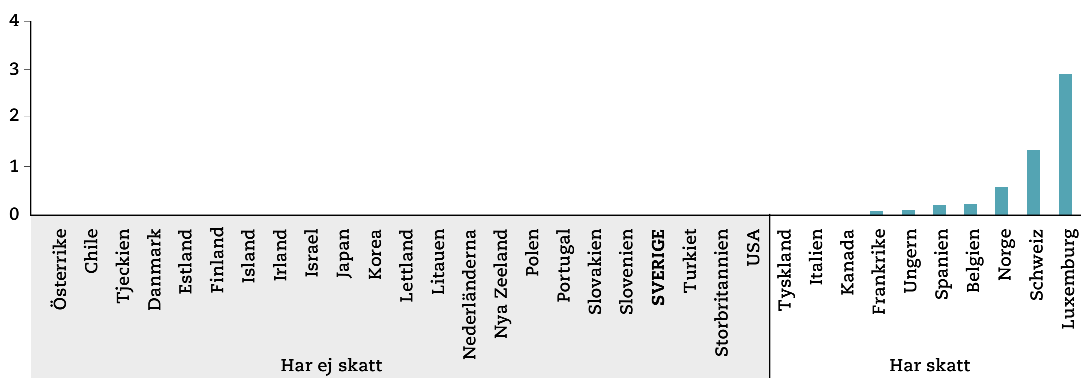
Waldenström med flera (2018) menar att vi inte bör återinföra en förmögenhetsskatt. De lyfter svårigheten att värdera onoterade aktier, eventuella likviditetsproblem i tider av dålig avkastning samt problem kopplat till att kapital lätt kan flyttas.

4.3 FÖRMÖGENHETSSKATTER ÄR OVANLIGA I OECD

Förmögenhetsskatter är ovanliga i OECD. Vi visar skatteinkomster från förmögenhetsskatter som andel av BNP i figur 25. För 2018 var det enbart sju länder som hade någon form av förmögenhetsskatt. Av dessa sju var det tre länder som drog in en betydande mängd skatt som andel av BNP: Luxemburg (2,9 procent), Schweiz (1,3 procent) och Norge (0,6 procent). Bland dessa länder är Schweiz och Norge mest jämförbara med Sverige: Luxemburg är ett mycket litet land som möjliggör aggressiv internationell skatteplanering (Europaparlamentet 2019). Detta medför att de kan ta in höga skatter på ett sätt Sverige inte kan göra även om vi införde deras förmögenhetsskatt.

FIGUR 23: FÖRMÖGENHETSSKATTER I OECD SOM PROCENT AV BNP (2018)

FÖRMÖGENHETSSKATTER ÄR OVANLIGA I OECD



Figuren visar förmögenhetsskatter som andel av BNP för OECD-länder.
Källa: OECD (2019).

Schweiz är ett intressant exempel: landet tar in relativt mycket pengar med sin skatt och den är, enligt uppgifter från den brittiska affärstidningen Financial Times, populär i det egna landet (FT 2019). Det beskrivs som att schweizarna dels vant sig vid förmögenhetsbeskattning, dels ser det som ett sätt att få människor som annars skulle betala mycket lite skatt, att bidra till de offentliga finanserna. Samtidigt är det värt att komma ihåg att Schweiz har låga skatter överlag, i synnerhet på kapitalvinster.

Beskattningen varierar mellan landets kantoner, vilket innebär att det finns stora skillnader inom landet. Grunden för beskattningen är dock densamma: totala tillgångar, minus skulder, tas upp till beskattning. I synnerhet ska marknadsvärdet tas upp på aktier, fonder, bankkonton, livförsäkringar, fordon, fastigheter samt konst med mera. Skulder i utlandet får tas upp, men om endast delar av tillgångarna finns i Schweiz får endast en del av skulderna tas upp (PWC 2019). Ett exempel på hur skatten tas ut i Schweiz ges i bilaga C.

4.4 INGEN NY FÖRMÖGENHETSSKATT

Även om en förmögenhetsskatt har vissa positiva egenskaper, som att omfördela från rika till fattiga, har den desto allvarligare problem. Ett avgörande problem är att det är svårt att värdera onoterade aktier, vilka utgör de viktigaste tillgångarna för de allra rikaste. Om vi lägger på problemen kopplade till skatteplanering och skatteflykt finns det en uppenbar risk att skatten varken drar in särskilt mycket pengar eller träffar de vi skulle vilja beskatta. Risken finns då att skatten upplevs som orättvis.

Även om en förmögenhetsskatt är opraktisk kvarstår värdet av att öka beskattningen för de med stora förmögenheter. Ett annat sätt att uppnå detta är att införa en progressiv skatt på exempelvis fastigheter, kapitalvinster samt kapitalinkomster. På så sätt kan man beskatta de mmed stora förmögenheter indirekt, utan att behöva uppskatta marknadsvärdet på deras onoterade tillgångar med mera.

5 BÅTSKATT

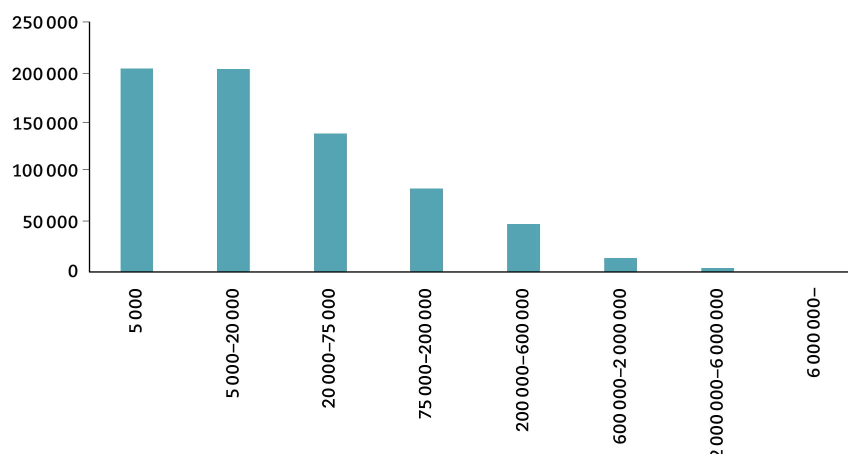
Vi menar att Sverige inte borde införa en ren förmögenhetsskatt. Däremot kan vi ta inspiration av länder med en förmögenhetsskatt och införa en skatt på enskilda tillgångar. Detta föreslår vi redan med en markskatt. Ett annat exempel vore att införa en skatt på större privata båtar.

En båtskatt har två praktiska problem. För det första saknar vi ett nationellt båtregister, vilket gör att vi i dag inte vet vilka som äger vilka båtar. Detta kan relativt lätt lösas genom att ett register upprättas och att säljare och privatpersoner därefter måste registrera båtens ägande. För det andra saknar vi marknadsvärden på båtarna. Ett sätt att lösa detta är att använda försäljningspriser. Om båtar säljs ofta är detta en möjlig lösning. En annan lösning är att använda försäkrade belopp som utgångspunkt för taxeringen.

Är svenska båtar tillräckligt mycket värda för att det ska vara värt att beskatta dem? Det är svårt att veta, men Båtbranschens riksförbund (2019) har undersökt värdet av privata båtar i Sverige. I figur 24 ser vi den uppskattade fördelningen av värden: de flesta båtar är värda mindre än 20 000 kronor. Omkring 18 000 båtar är värda över 600 000 kronor och cirka 700 är värda mer än 2 miljoner kronor.

FIGUR 24: VÄRDET AV PRIVATA BÅTAR 2015

DET FINNS FÅ DYRA BÅTAR, MEN ANTALET ÄR INTE FÖRSUMBART

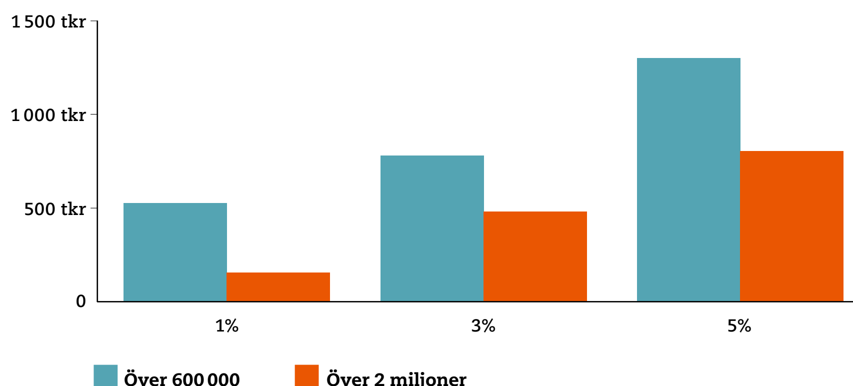


Figuren visar antal båtar med värden inom olika intervall. Uppskattade värden för 2015.
Källa: Båtbranschens riksförbund (2019).

Om vi bortser från eventuella beteendeeffekter kan vi då skatta hur mycket staten skulle ha dragit in från en båtskatt för år 2015. I figur 25 visar vi skatteintäkterna i miljoner kronor om vi beskattar alla båtar värda mer än 600 000 kronor, de blå staplarna, eller alla båtar värda mer än 2 miljoner kronor, de orangea staplarna. I det senare fallet skulle skatteintäkterna variera mellan 160 och 800 miljoner kronor i 2017 års penningvärde. Det skulle med andra ord vara en ganska liten skatt.

FIGUR 25: POTENTIELLA INTÄKTER FRÅN EN BÅTSKATT 2015

EN BÅTSKATT KAN DRA IN ÖVER EN MILJARD KRONOR



Figuren visar intäkter, i 2017 års penningvärde, för en båtskatt på båtar värda antingen över 600 000 kronor, eller värda över 2 miljoner kronor. Vi visar intäkterna vid 1 procent, 3 procent eller 5 procents skatt.
Källa: Båtbranschens riksförbund (2019), SCB (2019a) och egna beräkningar.

Även om en båtskatt i bästa fall förväntas dra in knappt en miljard kronor kan vi anta att den vore omfördelande. En sådan skatt skulle därmed kunna bidra till att öka legitimiteten för skattesystemet i dess helhet.

SLUTSATSER

De ekonomiska klyftorna växer i Sverige. De rikaste äger alltmer av den totala förmögenheten samtidigt som kapitalets betydelse i ekonomin växer. Även om tillgångspriser ibland kan gå upp och ner kortsiktigt, nu senast på grund av coronaepidemin, är det viktigt att titta på den långsiktiga trenden: att äga blir mer och mer lönsamt jämfört med att lönearbeta.

Trots denna ökade ojämlikhet beskattas kapital lägre än arbete. Sverige har låga skatter på egendomar, både om vi jämför historiskt och med andra länder. Detta är utgångspunkten för vår rapport: det borde finnas goda möjligheter att öka egendomsskatterna.

ARVS- OCH GÅVOSKATT
Vi föreslår att en ny arvsskatt införs, med ett grundavdrag om 400 000 kronor och en proportionell skattesats mellan 10 och 20 procent. Dessutom ska makar inte betala skatt på arv av en gemensam bostad. Vidare föreslår vi en gåvoskatt med ett grundavdrag om 50 000 kronor över en treårsperiod samt en proportionell skatt om 10 procent. För 2017 skulle dessa skatter ha dragit in knappt 25 miljarder kronor.

FASTIGHETSSKATT
Vi föreslår att en ny markskatt införs. En markskatt på 1,5–2 procent skulle vara neutral med dagens kommunala fastighetsavgift. Vi föreslår dock att taket i avgiften tas bort samt att det införs en begränsningsregel för dem med låga inkomster. Totalt skulle skatteintäkterna öka med cirka 8 miljarder kronor.

FÖRMÖGENHETSSKATT
En skatt på förmögenhet är ett attraktivt sätt att omfördela från rika till fattiga. Dessa skatter är dock svåra att införa effektivt då det är väldigt svårt att värdera onoterade aktier, vilka utgör de viktigaste tillgångarna för de allra rikaste. Om vi lägger på problemen kopplade till skatteplanering och skatteflykt finns det en uppenbar risk att skatten varken drar in särskilt mycket pengar

eller träffar de vi skulle vilja beskatta. Risken finns då att skatten upplevs som orättvis. Vi föreslår därför att vi inte ska införa någon ny förmögenhetsskatt.

BÅTSKATT

Ett annat sätt att införa en omfördelande skatt är att beskatta de högst värderade båtarna. En skatt på ett par procent av de högst värderade båtarna skulle dra in knappt en miljard kronor till statens finanser.

KÄLLOR

Besley, T. och Meads, N. och Surico, P. (2014): *The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday*. Journal of Public Economics 119, 61–70.

Best, M. och Kleven, H. (2018): *Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK*. Review of Economic Studies 85 (1), 157–193.

Boije, R. och Lind, H. (2002). *Hur bör egnahem beskattas?* Ekonomisk debatt, 30, 231–243.

Boije, R. och Hansson, Å. och Söderström, L., (2003). *Fastighetsskatt – Varför, hur?*

Bustos, E och Örjes, E (2017) *En reformerad hyresmarknad för ökad jämlikhet*.
https://timbro.se/ekonomi/bostader/en-reformerad-hyresmarknad-okad-jamlikhet/

Båtbranschens riksförbund (2019). *Fakta om båtlivet i Sverige 2019*.

Cabral, M och Hoxby, C (2015). *The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts*. NBER Working Paper No. 18514.
https://www.nber.org/papers/w18514

Calmfors, L. (2019), *Därför är fastighetsskatten logisk*.
https://www.dn.se/ledare/lars-calmfors-darfor-ar-fastighetsskatten-logisk/

Dachis, B. och Duranton, G. och Turner, M.A. (2012): *The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto*. Journal of Economic Geography 12(2), 327–354.

Ekonomifakta (2019). *BNI*.
https://www.ekonomifakta.se/fakta/ekonomi/tillvaxt/bni/

Ekonomistyrningsverket (2019). *Tidsserier, statens budget m.m. 2018*. ESV 2019:34.
https://www.esv.se/publicerat/publikationer/2019/tidsserier-statens-budget-m.m.-2018/

Elinder, M. och Erixson, O. och Waldenström, D. (2018). *Inheritance and wealth inequality: Evidence from population registers*. Journal of Public Economics, 165, sidor 17–30.

EU-kommissionen (2018) *COUNCIL RECOMMENDATION on the 2019 National Reform Programme of Sweden and delivering a Council opinion on the 2019 Convergence Programme of Sweden*.
https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-commission-communication-country-specific-recommendations_en

Europaparlamentet (2019). *Tax crimes: special committee calls for a European financial police force*.
https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190225IPR28727/tax-crimes-special-committee-calls-for-a-european-financial-police-force

EY (2020). *2019 Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide*.
https://www.ey.com/gl/en/services/tax/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide---country-list

Finanspolitiska rådet (2016). *Fördelningseffekter av begränsade ränteavdrag*.
http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.21a8337f154abc1a5dd28778/1463335875439/Underlagsrapport%202016%205%20Ryner.pdf

Flood, L. och Nordblom, K. och Waldenström, D. (2013). *Dags för enkla skatter!* Konjunkturrådets rapport 2013.
https://www.sns.se/wp-content/uploads/2016/08/kr_2013.pdf/

Henrekson, M och Waldenström, D. (2014). *Inheritance Taxation in Sweden 1885–2004: The Role of Ideology, Family Firms, and Tax Avoidance*. Economic History Review, 69:4, sidor 1228–1254.

Kjellgren, T. (2017). *Reformer är möjliga*. Tiden.
https://tankesmedjantiden.se/rapport/reformer-ar-mojliga-tre-fullt-finansierade-reformer-ett-mer-rattvist-och-jamlikt-sverige/

Kopczuk, W. och Munroe, D. (2015): *Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market*. American Economic Journal: Economic Policy 7(2), 214–57.

Internationella valutafonden (IMF 2019). *Sweden Concluding Statement for the 2019 Article IV Consultation*.
https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/02/21/mcs022119-sweden-concluding-statement-for-the-2019-article-iv-consultation

Lag 1997:323 om statlig förmögenhetsskatt
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997323-om-statlig-formogenhetsskatt_sfs-1997-323

Lundberg, J. och Waldenström, D. (2017). *Wealth Inequality in Sweden: What Can We Learn From Capitalized Income Tax Data?*. The Review of Income and Wealth, 64:3, sidor 517–541.
https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/roiw.12294

Mäklarstatistik (2019)
https://www.maklarstatistik.se/omrade/riket/stockholms-lan/#/bostadsratter/arshistorik

OECD (2008). *Tax and Growth: What Direction Should Sweden Take?*
http://www.oecd.org/sweden/taxandgrowthwhatdirectionshouldswedentake.htm

Caldera, A. C. och Andrews, D. för OECD (2011). *Residental Mobility and Public Policy in OECD Countries*. OECD Journal: Economic Studies, Volume 2011
http://www.oecd.org/oecdjournal/1311011E.PDF#page=187

OECD (2017). *Sweden's economy is resilient and growing strongly, but must address rising challenges*.

Dye, R och England, R (2010). *Assessing the theory and practice of land value taxation*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

https://www.oecd.org/sweden/sweden-s-economy-is-resilient-and-growing-strongly-but-must-address-rising-challenges.htm

OECD (2018). *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*.
https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264290303-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264290303-en

OECD (2019). *Revenue Statistics*.
https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV

Ohlsson, H. och Roine, J. och Waldenström, D. (2019). *Inherited Wealth over the Path of Development: Sweden, 1810–2016*. Journal of the European Economic Association, jvz038.

Piketty, T. och Saez, E. (2013). *A Theory of Optimal Inheritance Taxation*. Econometrica, 81:5, sidor 1851–1866.

PWC (2019). *Switzerland – Individual – Other taxes*.
http://taxsummaries.pwc.com/ID/Switzerland-Individual-Other-taxes

Regeringen (2004a). *Regeringens proposition 2004/05:25. Slopad arvsskatt och gåvoskatt.* https://data.riksdagen.se/fil/13C4DA55-CCC3-48A4-98AF-323C03F62A7B

Regeringen (2004b). *SOU 2004:36. Reformerade egendomsskatter.* https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2004/03/sou-200436/

Regeringen (2007). *Slopad förmögenhetsskatt m.m.* https://www.regeringen.se/49bb26/contentassets/e351ca748a4d4e0cb4c5e34977938f9b/slopad-formogenhetsskatt-m.m

Sandbu, M. (2019). *Swiss solutions to wealth tax conundrums*. Financial Times. https://www.ft.com/content/01e3e348-2ebc-11e9-ba00-0251022932c8

Skatteforvaltingen (2020). *Property tax.* https://skat.dk/skat.aspx?oid=2244323

Skatteförvaltningen (2018). *Gåva och gåvoskatt.* https://www.vero.fi/sv/privatpersoner/egendom/gava/

Skatteverket (2017) *Skatteverkets allmänna råd SKV A 2017:13 Fastighetstaxering.* https://www4.skatteverket.se/download/18.314b76c215c9e672b355b6d/1503320544419/SKV%20A%202017_13.pdf

Skatteverket (2019a). *Beskattning av kapitalinkomster.* https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skattpakapital/beskattningavkapitalinkomster.4.3152d9ac158968eb8fd2913.html#oversikt2015

Skatteverket (2019b). *Kapitalbeskattningens utveckling år 1999–2018, mnkr.* https://www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skattpakapital/beskattningavkapitalinkomster.4.3152d9ac158968eb8fd2913.html#oversikt2015

Skatteverket (2020). *Fastighetsavgift och fastighetsskatt.* https://skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/fastighet/fastighetsavgiftochfastighetsskatt.106.6bef7d451695d90def4cb.html

Skatteverket (2020). *Rättslig vägledning Byggnadstyper.* https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2014.4/322125.html

Slemrod, J. och Weber, C. och Shan, H. (2017): *The behavioral response to housing transfer taxes: Evidence from a notched change in DC policy.* Journal of Urban Economics 100, 137–153.

Hammar, Henrik och Jagers, Sverker C och Nordblom Katarina, för SOM-institutet (2004). *Skatter och skattefusk.* https://som.gu.se/digitalAssets/1294/1294247_99-114.pdf

Statistiska Centralbyrån (2019a). *Inflation och prisnivå i Sverige 1830–2018.* https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/konsumentprisindex/konsumentprisindex-kpi/pong/tabell-och-diagram/konsumentprisindex-kpi/inflation-i-sverige/

Statistiska centralbyrån (2019b). *BNP från användningssidan, försörjningsbalans 1950–2017, aggregerad, löpande priser.*

Statistiska centralbyrån (2019c). *Befolkning efter ålder och år.*

Statistiska centralbyrån (2019d). *Balansräkningar (ENS2010), utgående balans, netto, löpande priser i mnkr efter sektor, tillgångsslag och år.*

Statistiska centralbyrån (2019e). *Döda efter region, ålder (efter födelseår) och kön. År 1968–2018.*

Statistiska Centralbyrån (2019f). *Fastighetstaxering för småhus-, hyreshus-, industri-, täkt-, elproduktions-, och specialenheter efter typ av fastighet, tabellinnehåll och år.*

Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (2018). *Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment.* Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 17/2018, Statsrådets kansli.

Sveriges Television (2019). *Landsbygden betalar för skattesänkningar i storstäder.* https://www.svt.se/nyheter/ekonomi/landsbygden-betalar-for-skattesankning-i-storstader

Waldenström, D (2016). *The National Wealth of Sweden, 1810–2014*. Scandinavian Economic History Review, 64(1), sidor 36–54.

Waldenström, D (2017a). *Wealth-income ratios in a small, developing economy: Sweden, 1810–2010.* Journal of Economic History, 77(1), sidor 285–313.

Waldenström, Daniel (2017b). *Myten om den orörliga bostadsmarknaden*. https://ekonomistas.se/2017/11/15/myten-om-den-ororliga-bostadsmarknaden/

Waldenström, D och Bastani, S och Hansson, Å (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar*. Konjunkturrådets rapport 2018. https://www.sns.se/aktuellt/konjunkturradets-rapport-2018-kapitalbeskattningens-forutsattningar-2/

BILAGA A: ARVS- OCH GÅVOSKATT I BELGIEN

Givet att Belgien drar in så mycket på arvsbeskattningen, låt oss titta närmare på hur de gör. Till att börja med är det belgiska systemet komplicerat, då det finns olika regler för Flandern, Vallonien och Bryssel samt beroende på arvingens relation till den avlidne. Huvudregeln är att skatten räknas på arvingens mottagna arv, värderat till marknadspris (EY 2020).

För makar och barn varierar marginalskatten mellan 3 procent och 30 procent, där skatt på över 20 procent inte tas förrän på arv över 250 000 euro. Till detta finns ett grundavdrag. I Bryssel är exempelvis de första 15 000 euro skattefria (EY 2020).

Det finns även en progressiv gåvoskatt, ofta uppdelat på byggnader och lösöre. Den högsta marginalskatten är 30 procent, men det finns många undantag. Exempelvis är familjeföretag ofta undantagna från gåvoskatt. De är även beskattade mycket lågt vid arvsskiften, mellan 0 och 7 procent (EY 2020).

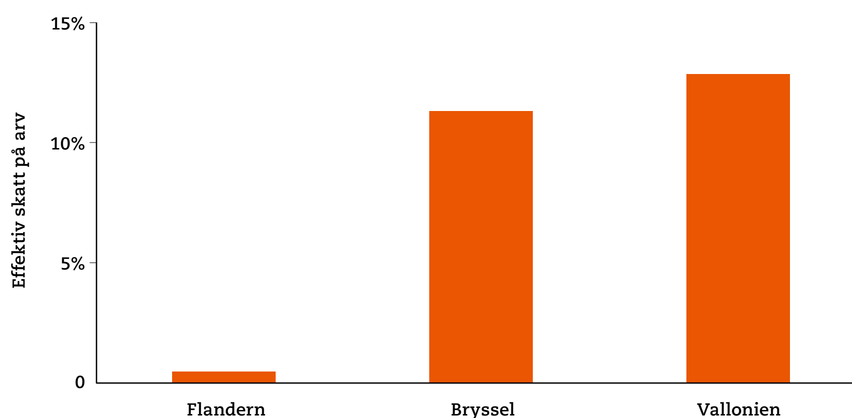
Låt oss ta ett exempel: Antag att en överlevande make ärver en gemensam bostad om 200 000 euro samt lösöre om 100 000 euro. Detta arv om 300 000 euro motsvarar drygt 3,5 miljoner kronor och går hyfsat att jämföra med ett ”medelstort arv” i det gamla svenska systemet. Skatten på dessa arv var omkring 15 procent. I Belgien skulle detta arv beskattas om mellan 1 procent (Flandern) och 13 procent (Vallonien). Vi sammanfattar beräkningarna i tabell 1 och figur 10.

TABELL A1: SKATT PÅ ARV I BELGIEN

HÖG SKATT PÅ ARV I BELGIEN, MEN STORA REGIONALA SKILLNADER

	BERÄKNING	SKATT (EUR)	EFFEKTIV SKATT (%)
FLANDERN	Lösöre och fastigheter beskattas separat. För lösöre finns ett grundavdrag om 50 000 euro. Det beskattningsbara arvet blir då 50 000 euro, vilket beskattas om 3 procent, alltså 1 500 euro. Den gemensamma bostaden ska inte alls tas upp till beskattning.	1 500	1
BRYSSEL	Grundavdrag om 15 000 euro samt en progressiv skatt på arv upp till 18 procent (i detta fall).	34 150	11
VALLONIEN	Grundavdrag om 12 500 euro i detta fall samt en progressiv skatt upp till 18 procent.	38 625	13

FIGUR A1: ARVSSKATT I BELGIEN, EXEMPEL



BILAGA B: UPPSKATTNING AV INTÄKTER AV EN ARVS- OCH GÅVOSKATT

I den här bilagan ger vi mer detaljer till hur vi uppskattar intäkterna av en hypotetisk arvsskatt för perioden 2010–2017. Eftersom det saknas faktisk data över arv, så får vi utgå från olika antaganden för att skatta hur stora skatteintäkterna skulle ha varit. Beräkningarna ligger nära dem vi tidigare använt i Tidens rapport *Reformer är möjliga* (Kjellgren 2017).

Först skattar vi storleken på arvsflödena. Ohlsson med flera (2019) visar att arven som andel av nationalinkomsten närmar sig ett värde om 8 procent. Vi tar detta som utgångspunkt för att skatta arven. För perioden skulle det bli mellan 300 och 380 miljarder kronor i 2017 års penningvärde (Ekonomifakta 2019, SCB 2019a).

Antal avlidna per år hämtar vi från SCB (2019e): siffran har legat konstant på omkring 90 000 personer per år. Därefter skattar vi hur stor andel av personerna som avlider som lämnar arv samt hur många arvingar varje arvslämnare har. Data från Elinder med flera (2015) och SCB (2019e) visar att för perioden 2002–2005 var dessa värden i genomsnitt 2,91 och 0,58.

I vårt förslag till arvsskatt antar vi dels att gemensamma bostäder ska vara skattefria när de ärvs mellan makar. Data från Waldenström (2016, 2017a) visar att bostäder utgjorde cirka 20 procent av den privata förmögenheten. Om vi antar att skattebefriade bostäder utgjorde 20 procent av arven under perioden blir vi kvar med ett totalt arvsflöde om 250 och 300 miljarder kronor.

Vidare föreslår vi ett grundavdrag om 400 000 kronor per person (utöver bostaden). Den minsta möjliga skattebasen för varje år blir då de arv som kvarstår om alla arvingar utom en bara får 400 000 kronor. Detta gör att de beskattningsbara arven ligger mellan 190 och 240 miljarder kronor.

Henrekson och Waldenström (2014) visar att i genomsnitt 27 procent av arven försvann i skatteplaneringssyften. Om vi justerar för detta har vi kvar arv värda mellan 140 miljarder och 175 miljarder kronor.

Nu till intäkterna. En skattesats om 15 procent generar en mekanisk intäkt om mellan 14 och 29 miljarder kronor per år. En skatt genererar dock vissa beteende-effekter, vilka kan antas minska arvens storlek. Piketty och Saez (2013) uppskattar denna elasticitet till 0,2. De slutliga skatteintäkterna hamnar då på mellan 14 miljarder och 17 miljarder kronor. Detta utgör cirka 0,4 procent av national-inkomsten.

Vi beräknar gåvoskatten på ett liknande sätt. Vi antar ett grundavdrag om 50 000 kronor per person samt en skattesats om 10 procent. Vid samma elasticitet som ovan, 0,2, skulle en gåvoskatt ha dragit in omkring 5–7 miljarder kronor.

I tabell B1 ges ett exempel på hur beräkningen sett ut för år 2017

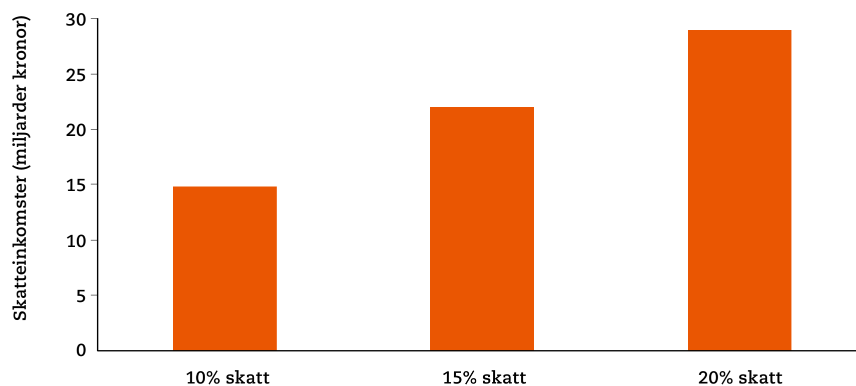
TABELL B1: SKATTNING AV ARVSSKATT ÅR 2017 (MILJARDER KRONOR)

År	2017
Bruttonationalinkomst	4 700
Deflator	1
Bruttonationalinkomst (realt)	4 700
Totala arv	376
Antal döda	91 972
Arvingar	154 726
Arv, utom bostäder	301
Minsta möjliga skattebas	239
Skattebas efter skatteflykt	175
Skatteintäkter	17
Skatteintäkter som andel av arv	4,6 %
Skatteintäkter som andel av nationalinkomst	0,4 %
Gåvor	75
Värde av gåvor, om alla arvtagare fick 50 000	8
Minsta möjliga skattebas (gåvor)	67
Skatteintäkter	7

Skattning av arvs- och gåvoskatt för år 2017. För källor och antaganden, ser löptexten.

FIGUR B1: INTÄKT AV EN HYPOTETISK ARVSSKATT (MILJARDER KRONOR)

EN ARVSSKATT GER MELLAN 15 OCH 30 MILJARDER KRONOR



Figuren visar genomsnittlig intäkt under perioden 2010–2017 för en hypotetisk arvsskatt. Källa: se bilaga A.

BILAGA C: FÖRMÖGENHETSSKATT I SCHWEIZ, ETT EXEMPEL

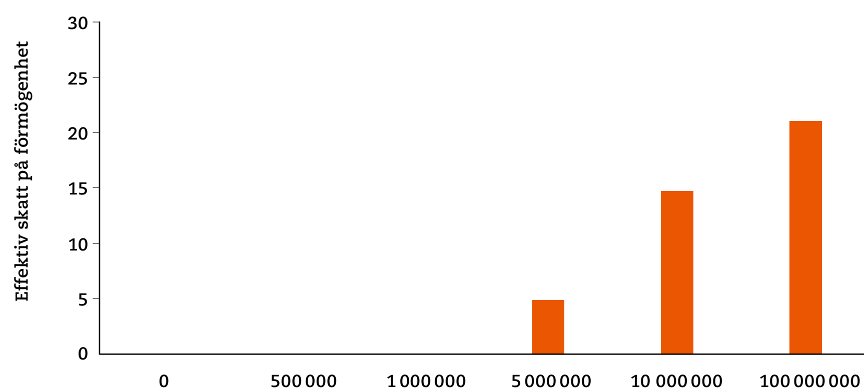
Schweiz är ett intressant exempel: landet tar in relativt mycket pengar med sin skatt och den är, enligt uppgifter från den brittiska affärstidningen Financial Times, populär i det egna landet (FT 2019). Det beskrivs som att schweizarna dels vant sig vid förmögenhetsbeskattning, dels ser det som ett sätt att få människor som annars skulle betala mycket lite skatt, att bidra till de offentliga finanserna. Samtidigt är det värt att komma ihåg att Schweiz har låga skatter överlag, i synnerhet på kapitalvinster.

Hur fungerar då det schweiziska systemet? Beskattningen varierar mellan landets kantoner, vilket innebär att det finns stora skillnader inom landet. Grunden för beskattningen är dock densamma: totala tillgångar, minus skulder, tas upp till beskattning. I synnerhet ska marknadsvärdet tas upp på aktier, fonder, bankkonton, livförsäkringar, fordon, fastigheter samt konst med mera. Skulder i utlandet får tas upp, men om endast delar av tillgångarna finns i Schweiz får endast en del av skulderna tas upp (PWC 2019).

Låt oss ta ett exempel: I figur C1 nedan visar vi den effektiva skatten för olika förmögenheter för ett gift par i Zürich. För mindre förmögenheter är skatten noll. För fem miljoner kronor är den omkring 0,05 procent av nettoförmögenheten. För 10 miljoner är den knappt 0,15 procent och för 100 miljoner kronor (!) är den drygt 0,20 procent.

FIGUR C1: EFFEKTIV SKATT PÅ NETTOFÖRMÖGENHET I ZÜRICH

LÅG MEN PROGRESSIV SKATT I ZÜRICH



Figuren visar effektiv skatt på nettoförmögenhet i Zürich.
Källa: PWC (2019) och en antagen växelkurs om 9,86 SEK per CHF.

Tankesmedjan
Tiden vill stimulera progressiv
debatt kring de avgörande utmaningar som
samhället står inför: klimatomställning, trygghet
i förändring och minskad ojämlikhet.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att driva progressiv politik i en tid som är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk, låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi deltar i den politiska debatten, analyserar samhällsproblem, tar fram rapporter med reformförslag och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden ger även ut
den socialdemokratiska
idétidskriften
Tiden.

tankesmedjan
TIDEN

tankesmedjantiden.se